

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 novembre 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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 246. Sentenza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2012 - Concorso dello Stato alla spesa sanitaria delle Regioni - Partita di spesa di natura promiscua in cui sono allocate risorse destinate a più amministrazioni regionali e con diverse causali comunque collegate al finanziamento del Servizio sanitario regionale - Ricorso della Regione siciliana - Assertito pregiudizio per la Regione siciliana derivante dall'applicazione di una percentuale superiore a quella fissata per legge nel concorso al finanziamento del servizio sanitario effettuato sul proprio territorio - Riduzione delle risorse spettanti alla Regione siciliana meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al finanziamento della stessa - Motivazione generica e carente del ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge 12 novembre 2011, n. 184, art. 2, comma 1, tabella n. 2 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, unità di voto 2.4.
- Costituzione, artt. 81 e 119, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 37; d.lgs. 3 novembre 2005, n. 241.....

Pag. 1

N. 247. Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Rifiuti - Norme della Regione Calabria - Gestione del ciclo dei rifiuti derivanti dai processi edili - Ricorso del Governo - Ius superveniens satisfattivo delle richieste del ricorrente - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 4 novembre 2011, n. 41, art. 8-bis, comma 1, lett. c) e g).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-ter e 208; direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE; direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 8

N. 248. Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Redditi tassabili - Indeducibilità dei costi o delle spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato, fatto salvo l'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti - Ius superveniens, retroattivamente applicabile, che modifica la norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 14, comma 4-bis.
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 53.....

Pag. 10

N. 249. Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Atto di sclassificazione di terreni civici - Carente motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla fattispecie del giudizio a quo e sul nesso di pregiudizialità con la questione sollevata - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 42, 117 e 118.

Pag. 13



N. 250. Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nel “Considerato in diritto” e nel dispositivo della sentenza n. 183 del 2012 - Correzione.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 7 ottobre 2008, art. 32. Pag. 17

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 132. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Attività di allenamento e addestramento dei cani - Previsione della possibilità di esercizio anche in periodi di caccia chiusa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali che, per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, stabiliscono standard minimi e uniformi di tutela in tutto il territorio nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

- Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, art. 1, comma 1, lett. b).
 – Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 8, lett. e). Pag. 19

N. 133. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (della Regione Molise).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi entro dieci giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge impugnato con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all’esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole regioni a statuto ordinario e le regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere delle Conferenze unificate - Ricorso della Regione Molise - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle province - Lesione del principio di ragionevolezza per l’adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l’adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell’assetto costituzionale ed ordinamentale della regione per l’eliminazione della Provincia di Isernia priva dei requisiti minimi di territorio e di popolazione stabiliti con la normativa impugnata e con la deliberazione del Consiglio dei ministri integrativa della stessa - Denunciata violazione dell’autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle province - Denunciata violazione dell’autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione - Istanza di sospensione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
 – Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 133, primo comma; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8. Pag. 20



- n. 134. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Beni culturali - Norme della Regione Lombardia - Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale - Attribuzione alla Regione Lombardia delle attività e degli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale - Previsione dell'obbligo della comunicazione scritta al sindaco competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento e obbligo per il sindaco di trasmettere le comunicazioni ricevute alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia, entro sessanta giorni dal ricevimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16, artt. 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10 e 88.

Pag. 35

- n. 135. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Previsione di inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione di dipendenti di ruolo regionali appartenenti a varie qualifiche funzionali ai quali erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato sulla base di una prova selettiva riservata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso - Violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 26, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo.

Pag. 36

- n. 136. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento in materia di servizi pubblici - Servizio di depurazione e fognatura - Previsione che la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura (tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi di investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga"), ferma restando la potestà tariffaria dei Comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore della nuova disposizione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il riparto di competenze tra Stato e Province autonome stabilito dalle disposizioni costituzionali e da quelle statutarie e attuative - Violazione della competenza statale esclusiva nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela della concorrenza", cui è ascrivibile la definizione dei criteri per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici - Esorbitanza dalle competenze statutarie provinciali - Violazione dei poteri di regolazione tariffaria dei servizi idrici spettanti all'Autorità indipendente [per l'energia elettrica ed il gas].

- Legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17, art. 1, comma [1, *recte*] 2, aggiuntivo del comma 01 all'art. 35 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9 e 10; Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19.

Pag. 38



n. 137. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che, per affidare gli incarichi previsti dall'art. 20 della legge provinciale sui lavori pubblici impugnata, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano i parametri stabiliti ai sensi della normativa statale per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e, per quanto da questi non previsto, l'elenco dei prezzi previsto dall'art. 13, quale riferimento per determinare i compensi per attività professionali, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-ter - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 11, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e lett. l); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1; d.lgs. 12 aprile 2000, n. 163, art. 4, comma 3.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che la giunta provinciale adotta schemi-tipo di bando, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza per contrasto con la normativa statale di cui all'art. 64, comma 4-bis, del Codice dei contratti pubblici che affida all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare "bandi-tipo", cui le stazioni appaltanti si conformano.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che le amministrazioni aggiudicatrici prevedono nel bando di gara l'obbligo per i concorrenti di produrre le analisi dei prezzi mediante procedure telematiche e che le amministrazioni aggiudicatrici valutano la congruità delle offerte che, in base ad elementi specifici, appaiono anormalmente basse, anche per lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, in deroga a quanto previsto dall'art. 40 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, nonché della competenza concorrente in materia di appalti pubblici, per contrasto con la normativa del Codice dei contratti in tema di verifica delle offerte anomale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

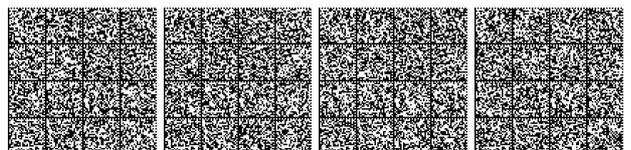
Pag. 40

n. 250. Ordinanza del Tribunale di Torino del 7 marzo 2012.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

Pag. 43



N. 251. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 luglio 2012.

Gioco e scommesse - Videolotterie - Fissazione al 1° settembre 2012 della data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6 per cento sulla parte della vincita eccedente i 500 euro - Irragionevolezza per l'assoluta incongruità ed insufficienza del tempo per realizzare le necessarie modifiche tecnologiche ai sistemi ed ottenerne l'omologazione e procedere all'installazione della modifiche stesse - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 9.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 48

N. 252. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 luglio 2012.

Enti locali - Disposizioni urgenti per Roma Capitale - Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 - Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall'indebitamento pregresso e assoggettamento al blocco delle procedure esecutive e degli interessi contemplato (per il risanamento degli enti locali dissestati) dall'art. 248 del T.U. n. 267 del 2000 - Riferibilità di tali previsioni, in virtù di norma interpretativa, a tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino al 28 aprile 2008, quand'anche accertate e liquidate da sentenze pubblicate successivamente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento amministrativo, con deroga e restrizione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale - Irragionevole incidenza retroattiva su diritti riconosciuti da sentenze passate in giudicato - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che garantiscono il "diritto ad un processo equo" e il "diritto ad un ricorso effettivo" - Compressione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice - Vanificazione del legittimo affidamento dei creditori nel positivo svolgimento dell'attività difensiva e sostanziale incidenza sulla libertà di impresa - Violazione, nel caso di specie, del diritto all'effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio nonché della norma del Protocollo addizionale alla CEDU che garantisce la "protezione della proprietà".

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6, primo periodo; decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42, art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 41, primo comma, 42, comma terzo, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), 118 e 119. Pag. 54

N. 253. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 21 giugno 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 al delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) - 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato più gravi - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dal decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. Pag. 60



N. 254. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania del 20 luglio 2012.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del peggiore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Lesione del principio dell'indennizzo in caso di espropriazione - Violazione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, comma terzo, 53 e 97, primo comma.

Pag. 64



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 246

Sentenza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2012 - Concorso dello Stato alla spesa sanitaria delle Regioni - Partita di spesa di natura promiscua in cui sono allocate risorse destinate a più amministrazioni regionali e con diverse causali comunque collegate al finanziamento del Servizio sanitario regionale - Ricorso della Regione siciliana - Asserito pregiudizio per la Regione siciliana derivante dall'applicazione di una percentuale superiore a quella fissata per legge nel concorso al finanziamento del servizio sanitario effettuato sul proprio territorio - Riduzione delle risorse spettanti alla Regione siciliana meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al finanziamento della stessa - Motivazione generica e carente del ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge 12 novembre 2011, n. 184, art. 2, comma 1, tabella n. 2 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, unità di voto 2.4.
- Costituzione, artt. 81 e 119, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 37; d.lgs. 3 novembre 2005, n. 241.

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 della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. - La Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), pubblicata nel supplemento ordinario n. 234/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011 (pag.173), denunciandone il contrasto con gli articoli 36 e 37 dello statuto siciliano (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana») e delle relative norme attuative, adottate con decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze), nonché con gli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed altresì in violazione del principio di leale collaborazione, che deve informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.

La Tabella n. 2 prevede per il 2012 uno stanziamento pari a 8.833.324.987,00 euro a titolo di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria di tutte le Regioni. Diversamente, osserva la ricorrente, il corrispondente stanziamento per tutte indistintamente le Regioni, iscritto nell'anno finanziario 2011, ammontava ad 11.599.324.987,00 euro, con un decremento, quindi, pari a 2.766.000.000,00 euro rispetto all'anno precedente.

Secondo la Regione siciliana, tale riduzione, disposta per di più in mancanza di qualunque clausola posta a salvaguardia delle prerogative garantite alla Regione dallo statuto di autonomia, risulterebbe costituzionalmente illegittima in quanto lesiva delle attribuzioni della Regione siciliana in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

Espone la ricorrente che la quantificazione nello stato di previsione della spesa del Ministro dell'Economia e delle Finanze, all'unità di voto 2.4 di cui sopra sarebbe stata così determinata nei minori importi rispetto allo stanziamento previsto per l'anno 2011 perché lo Stato continuerebbe ad omettere di dare integrale copertura agli oneri al medesimo spettanti e relativi alla compartecipazione alla spesa sanitaria della Regione siciliana. Infatti, per effetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), lo stanziamento dell'unità di voto 2.4 previsto nel Bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2012 avrebbe dovuto registrare un incremento stimato in circa 600 milioni di euro.

Tale cifra, prosegue la Regione siciliana, corrisponderebbe all'importo che, nell'anno 2011, aveva trovato copertura finanziaria, a seguito d'intesa con lo Stato, a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS - poi divenuto Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale).

La ricorrente evidenzia difatti che l'art. 1, comma 143, della legge n. 662 del 1996, aveva disposto che «a decorrere dall'anno 1997 la misura del concorso della Regione siciliana al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, è elevata al 42,5 per cento».

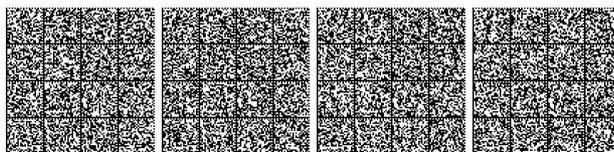
Con la successiva legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 830, si prevedeva che «al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009».

I successivi commi 831 ed 832 del medesimo articolo, a loro volta, avevano rispettivamente previsto:

- la sospensione delle riportate disposizioni fino alla data del 30 aprile 2007, data entro la quale si auspicava il raggiungimento di un'intesa finalizzata all'emanazione di nuove norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, alla cui mancata concretizzazione si correlava la fissazione, per l'anno 2007, del concorso della Regione alla suddetta spesa sanitaria nella misura del 44,09 per cento (inferiore quindi dello 0,76 per cento rispetto alla percentuale destinata ad applicarsi in caso di acquisizione della prefigurata intesa);

- la retrocessione alla Regione siciliana, da disporsi in sede di definizione delle norme di attuazione statutaria richiamate dal precedente comma 831, di una percentuale non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale; detta retrocessione, secondo quanto testualmente sancito dalla citata norma, «aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830».

Secondo la Regione siciliana la semplice lettura delle suddette disposizioni evidenzerebbe che la disciplina del 1996 costituisca norma a regime, destinata ad operare per un periodo di tempo indefinito, a meno che nuove disposizioni, temporanee o con effetti permanenti, non dispongano diversamente. Diversamente, prosegue la ricorrente, la



norma contenuta nella legge finanziaria per il 2007, stante il testuale dettato, dovrebbe ritenersi un'eccezione, temporaneamente limitata, rispetto a quanto in via ordinaria disposto in materia di co-finanziamento regionale della spesa sanitaria, e destinata a trovare applicazione per il solo tempo dalla medesima specificamente individuato. Non sarebbe quindi possibile, se non contravvenendo ai fondamentali canoni di ermeneutica giuridica, ritenere che la disposizione che aumentava la compartecipazione della Regione siciliana al 49,11 per cento dovesse trovare applicazione non soltanto per l'anno 2009, come letteralmente era sancito, ma anche per gli anni a venire.

Né, lamenta la Regione ricorrente, al fine di poter individuare una giustificazione per tale minore allocazione di risorse nella voce di bilancio impugnata, la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), ha correlativamente disposto la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, come era invece previsto dai commi 831 e 832 del menzionato art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Una simile situazione ha determinato l'effetto di sottrarre parte del gettito tributario che sarebbe spettato alla Regione in base all'art. 36 dello statuto regionale.

Quanto affermato, secondo la ricorrente, si desumerebbe agevolmente dalla comparazione fra le due tabelle relative, rispettivamente, all'anno finanziario 2012 ed all'anno finanziario 2011. Nella prima di esse il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria del «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014», ammonta ad 8.833.324.987,00 euro, mentre il corrispondente stanziamento, iscritto nell'anno finanziario 2011, ammontava ad 11.599.324.987,00 euro, con un decremento, quindi, pari a 2.766.000.000,00 euro.

Dall'esame delle suddette tabelle, prosegue la ricorrente, si ricaverebbe quindi la quantificazione del vulnus arrecato anche alla Regione siciliana, la quale è invece «già titolare di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni statutarie richiamate», ma si troverebbe così costretta a destinare parte di tale gettito per alimentare anche la compartecipazione alla spesa sanitaria che sarebbe stata invece di spettanza dello Stato. Il maggior onere conseguentemente posto a carico della Regione risulterebbe per quanto sopra esposto illegittimo, poiché pregiudicherebbe la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di adeguate risorse finanziarie.

In tal modo, secondo la ricorrente, si determinerebbe «un grave squilibrio finanziario» a carico del bilancio regionale, creando un'alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi finanziari disponibili per farvi fronte, come risulterebbe dall'esame comparato delle tabelle dei bilanci di previsione statale e regionale. E, parimenti, sarebbe possibile quantificare il grave vulnus alle finanze della Regione, da determinarsi in misura proporzionale alla diminuita partecipazione della stessa alla ripartizione del fondo, seppure questo sia indicato complessivamente per tutte le Regioni. In tal modo assumerebbe concretezza la violazione dei parametri evocati, in accordo ai principi già affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 145 del 2008.

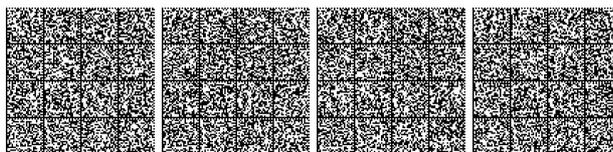
La Tabella in questione, secondo la Regione siciliana, sarebbe altresì lesiva, per le stesse ragioni già enunciate, degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre che del principio di leale collaborazione. Tale art. 10 stabilisce, infatti, che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, l'art. 119 Cost. dovrebbe ritenersi applicabile anche alla Regione siciliana nella misura in cui a tale disposizione è correlato un onere di contribuzione dello Stato alle funzioni alla medesima attribuite. La riduzione dello stanziamento finanziario, che coinvolge la ricorrente, avrebbe quindi dovuto essere quantomeno determinato sentita la Regione interessata, nel rispetto quindi del principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.

2. - Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle censure regionali.

La difesa erariale premette che la legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato. Tale fabbisogno - prosegue la difesa erariale - nella sua componente cosiddetta indistinta (una quota del finanziamento è vincolata al perseguimento di determinati obiettivi sanitari), è finanziato dalle seguenti fonti:

a) - entrate proprie degli enti del SSN in un importo definito e cristallizzato in seguito ad un'intesa fra lo Stato e le Regioni;

b) - imposta regionale sulle attività produttive - IRAP (nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità), nonché addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF, entrambe le imposte quantificate nella misura dei gettiti determinati dall'applicazione delle rispettive aliquote base nazionali, vale a dire non tenendo conto dei maggiori gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali eventualmente attivati dalle singole Regioni;



c) - compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano: tali enti partecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti di cui ai precedenti punti a) e b), tranne la Regione siciliana, per la quale l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11 per cento del suo fabbisogno sanitario;

d) - bilancio dello Stato: esso finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle precedenti fonti di finanziamento attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto - IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario) ed attraverso il Fondo sanitario nazionale (destinato alla Regione siciliana).

Annualmente, dunque, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al livello del finanziamento del SSN stabilito per l'anno di riferimento, al livello delle entrate proprie, ai gettiti fiscali attesi e, per la Regione siciliana, al livello della compartecipazione regionale al finanziamento, è determinato, a saldo, il finanziamento a carico del bilancio statale nelle due componenti della compartecipazione IVA e del Fondo sanitario nazionale. La composizione del finanziamento del SSN nei termini suddetti è evidenziata nei cosiddetti "riparti" (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni ed individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della Salute su i quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE.

Inoltre, prosegue la difesa erariale, il livello del finanziamento sanitario (che è erogato alle Regioni in corso d'anno anche ricorrendo, ove necessario, ad anticipazioni di tesoreria, al fine di non condizionarlo all'andamento del ciclo economico e, in ultima analisi, all'andamento delle entrate fiscali) è garantito da un meccanismo di salvaguardia (ai sensi dell'art. 39, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, recante «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali», dell'art. 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133» e dell'art. 1, comma 321, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2006») grazie al quale il bilancio dello Stato (con apposito capitolo determinato annualmente nella tabella 'C' della legge di stabilità - Fondo di garanzia) provvede a compensare l'eventuale mancato gettito fiscale dell'IRAP (sanità) e dell'addizionale regionale all'IRPEF relativi agli esercizi precedenti, a seguito della loro definitiva quantificazione.

L'unità di voto impugnata dalla Regione sarebbe quindi, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua dimensione finanziaria complessiva, sostanzialmente riconducibile al Fondo sanitario nazionale ed al Fondo di garanzia (il quale comprende poi altresì importi residuali diretti ad altre finalità sanitarie). Per quanto sopra esposto, si prosegue, sarebbe di tutta evidenza come la variabilità degli stanziamenti di bilancio dell'unità di voto in questione dipenda tecnicamente dal livello del finanziamento sanitario da coprire e dall'andamento dei gettiti fiscali (attesi ed effettivi) che finanziano la sanità.

Ciò premesso, in ordine alla quota di Fondo sanitario nazionale che finanzia il fabbisogno della Regione siciliana (il Fondo sanitario complessivamente finanzia anche altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi), sottolinea il Presidente del Consiglio dei ministri che, a decorrere dall'esercizio 2009, per la relativa determinazione si è sempre tenuto conto, ai sensi dei citati commi 830-832 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, di un'aliquota di compartecipazione regionale pari al 49,11 per cento; ed inoltre, prosegue la difesa erariale, su i riparti del fabbisogno e sulla determinazione delle relative fonti di finanziamento, per quanto attiene alla compartecipazione della Regione siciliana, per gli esercizi 2009, 2010 e 2011, è stata raggiunta la prevista intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, in concreto, tenuto conto che il Fondo sanitario nazionale, nella componente che finanzia la Regione siciliana, è stato parametrato, in ciascuno degli esercizi 2009, 2010, 2011 e 2012, ad una compartecipazione regionale pari al 49,11 per cento del fabbisogno sanitario regionale dei medesimi anni, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non troverebbe fondamento alcuno l'affermazione della ricorrente secondo la quale sarebbe il bilancio 2012 ad arrecare pregiudizio alla finanza regionale. Infatti, si prosegue, il differenziale che sussiste nella dimensione finanziaria complessiva dell'unità di voto in oggetto nei due esercizi osservati dalla Regione siciliana, al netto di variazioni residuali su altri capitoli, dipenderebbe esclusivamente dalla dimensione del citato Fondo di garanzia, che proprio nell'esercizio 2011 aveva assunto una consistenza ragguardevole (circa 6.000 milioni di euro nel 2011, rispetto ai 3.250 milioni di euro stanziati per il 2012).

Tutto ciò premesso, lo Stato eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riferita alla Tabella n. 2 prevista dall'art. 2, comma 1, della legge n. 184 del 2011.



In particolare, si osserva che non sussisterebbe un vero e proprio interesse processuale a ricorrere. Difatti la ricorrente - sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri - non potrebbe trarre alcun vantaggio immediato dalla dichiarazione di illegittimità dell'atto impugnato, tanto che solo un eventuale successivo atto, con cui si provvedesse ad imputare a carico del bilancio regionale una quota di finanziamento della spesa sanitaria regionale superiore a quella che la Regione siciliana ritiene in linea con le previsioni di legge, potrebbe determinare l'an ed il quantum del vulnus, rendendo concreta la lesione paventata. In sostanza, argomenta la resistente che la Tabella impugnata non determinerebbe la quota di partecipazione della Regione siciliana alla spesa sanitaria, rimanendo impregiudicata la possibilità per lo Stato, anche qualora fosse corretta la lettura del quadro normativo fornito dalla ricorrente, di fissare tale partecipazione nella misura pretesa dalla Regione.

La difesa erariale, dopo aver adombrato anche una violazione (indiretta) del principio del *ne bis in idem* in ragione della precedente sentenza di questa Corte n. 145 del 2008, nel merito contesta le considerazioni di diritto in base al quale la Regione ritiene che il concorso alla spesa sanitaria sia inequivocabilmente disposto a regime dall'art. 1, comma 143, della legge n. 662 del 1996, in misura pari al 42,5 per cento, mentre dovrebbe ritenersi che la misura del 49,11 per cento, - secondo la lettura che la ricorrente offre dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006 - avesse un carattere eccezionale e temporalmente limitato all'anno 2009.

In proposito, osserva la difesa erariale che se indubbiamente il citato comma 830 determina la misura del concorso della Regione siciliana alla spesa sanitaria nella misura del 44,85 per cento per l'anno 2007, del 47,05 per cento per l'anno 2008 e del 49,11 per cento per l'anno 2009 (e non "a decorrere dall'anno 2009") e se è vero che, probabilmente, la norma in questione avrebbe potuto esplicitare in maniera incontrovertibile la propria efficacia di termine iniziale, tuttavia non si può ignorare che il medesimo comma 830 preliminarmente enuncia il fine perseguito dal legislatore con le disposizioni che immediatamente seguono («Al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione Siciliana»). Ed invero, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, tale enunciazione renderebbe effettivamente illogica l'interpretazione propugnata dalla ricorrente, stante che, evidentemente, tale finalità (consistente nel completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione) non potrebbe certo ottenersi attraverso un regresso alla precedente aliquota di compartecipazione prevista dall'art. 1, comma 143, della legge n. 662 del 1996, , che era appunto pari al 42,5 per cento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene poi che non potrebbe ricavarsi dalle considerazioni espresse dalla Regione ricorrente, stante la genericità delle censure e la loro collocazione in una sfera di mera eventualità, la dimostrazione da parte regionale che la Tabella impugnata determini effettivamente una «grave alterazione del rapporto tra insieme dei mezzi finanziari di cui la Regione può disporre e complessivi bisogni regionali», come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

La Tabella impugnata - secondo la difesa erariale - non avrebbe la possibilità di incidere sulle risorse spettanti alla Regione siciliana in base al proprio ordinamento finanziario, ma determinerebbe solo il limite della disponibilità delle risorse che saranno utilizzate in coerenza con le disposizioni vigenti.

Neppure, peraltro, secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe dato evincere dal ricorso quali siano i profili di incostituzionalità rispetto ai parametri contenuti negli artt. 36 e 37 dello statuto di autonomia e le relative norme attuative, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost., in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre che al principio di leale collaborazione.

Con riguardo a tale principio, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che la funzione del complesso intervento legislativo in esame - collegato anche alle altre disposizioni urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica sopra menzionate - dovrebbe piuttosto indurre a ritenere che sia proprio l'atteggiamento di contrasto all'applicazione della normativa in oggetto, attuata dalla controparte, a produrre una lesione ai principi di leale collaborazione che dovrebbero essere rispettati da tutte le Istituzioni della Repubblica nell'attuale difficile contingenza, come già affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 121 del 2010.

Considerato in diritto

1. - La Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), in riferimento agli articoli 36 e 37 dello statuto siciliano (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)



e delle relative norme attuative, adottate con decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze), nonché agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 8 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), anche con riguardo al principio di leale collaborazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni.

La Tabella n. 2 del bilancio di previsione 2012, approvato con la legge precedentemente richiamata, determina il concorso dello Stato alla spesa sanitaria e prevede - per il suddetto esercizio - uno stanziamento pari a 8.833.324.987,00 euro a titolo di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria delle Regioni. La partita di spesa oggetto di contestazione è di natura promiscua, essendovi allocate risorse destinate a più amministrazioni regionali e con diverse causali, comunque collegate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio eccepisce che la Tabella, così sinteticamente compilata, riguarderebbe, nella sua dimensione finanziaria complessiva, il fondo sanitario nazionale e il fondo di garanzia, nonché "importi residuali diretti ad altre finalità sanitarie", per cui "la variabilità degli stanziamenti di bilancio dell'unità di voto in questione [dipenderebbe] tecnicamente dal livello del finanziamento sanitario da coprire e dall'andamento dei gettiti fiscali attesi ed effettivi che finanziano la sanità".

In assenza di contestazione di parte ricorrente, il fatto deve essere assunto per vero.

La Regione deduce che lo stanziamento della Tabella per l'anno finanziario 2011, anch'esso articolato in modo indistinto per tutte le Regioni beneficiarie del finanziamento, sarebbe stato pari ad 11.599.324.987,00 euro, superiore a quello impugnato per 2.766.000.000,00 euro.

In relazione al suddetto decremento, la ricorrente lamenta che - pur nell'ambito del complessivo stanziamento privo di specificazione sia con riguardo alle Regioni beneficiarie, che alle diverse causali - vi sarebbe per la Regione siciliana un pregiudizio derivante dall'applicazione di una percentuale superiore a quella fissata per legge nel concorso al finanziamento del servizio sanitario effettuato sul proprio territorio. Senza nessuna allegazione probatoria circa il calcolo e la misura di detto decremento individuale, essa ne sostiene la sussistenza per effetto della pretesa applicazione - da parte dello Stato - di un concorso regionale pari al 49,11 per cento, anziché del 42,5 per cento in forza dell'interpretazione del combinato disposto degli artt. 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e 1, commi 830, 831 e 832, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Lo Stato non avrebbe, infatti, tenuto conto delle prescrizioni contenute nei commi 831 e 832 della legge n. 296 del 2006, in base alle quali sarebbe stato sospeso il processo di incremento del concorso regionale al Servizio sanitario nazionale in attesa della correlata e simmetrica retrocessione, non ancora avvenuta, a favore della Regione siciliana di una percentuale - non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento - del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale. Detta retrocessione dovrebbe aumentare, in base alla citata norma, «simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830» (art. 1, comma 832).

La perdurante assenza del procedimento compensativo conseguente alla mancata attribuzione alla Regione siciliana di una percentuale del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale, unitamente alla concomitante riduzione dello stanziamento previsto nella Tabella n. 2, porrebbe in essere - secondo la ricorrente - una violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo del prodotto squilibrio finanziario, dell'art. 119, quarto comma, Cost., per la conseguente insufficienza delle risorse destinate a finanziare integralmente le funzioni di competenza della Regione, degli artt. 36 e 37 dello Statuto, per la mancata attribuzione delle risorse di propria spettanza, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto verrebbe riservato all'ente territoriale in questione un trattamento di disfavore rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario. Viene infine lamentata anche la violazione del principio di leale collaborazione che dovrebbe ispirare le relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni.

Il resistente, dopo una sintetica ricostruzione dei meccanismi inerenti al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, precisa che l'unità di voto impugnata dalla Regione è, nella sua dimensione finanziaria complessiva, sostanzialmente riconducibile al Fondo sanitario nazionale e al Fondo di garanzia (comprende poi capitoli di importi residuali diretti ad altre finalità sanitarie). L'indeterminatezza degli stanziamenti di bilancio dell'unità di voto in questione dipenderebbe tecnicamente dal livello del finanziamento sanitario da coprire e dall'andamento dei gettiti fiscali (attesi ed effettivi) che finanziano la sanità. Peraltro, in ordine alla quota di Fondo sanitario nazionale destinato alla Regione siciliana, l'applicazione del 49,11 per cento non sarebbe una novità, bensì un criterio adottato già a decorrere dall'esercizio 2009 in sede di Conferenza Stato-Regioni e confermato nei successivi esercizi 2010, 2011 e 2012.

Sulla base di queste considerazioni, il resistente eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale rivolte alla Tabella n. 2 prevista dall'art. 2, comma 1, della legge n. 184 del 2011. Non sussisterebbe nel caso di specie un interesse a ricorrere, in quanto la Regione non potrebbe trarre alcun vantaggio



immediato dalla dichiarazione di illegittimità della Tabella stessa. Infatti, solo “un eventuale successivo atto, con cui si provvedesse ad imputare a carico del bilancio regionale una quota di finanziamento della spesa sanitaria regionale superiore a quella che la Regione ritiene in linea con le previsioni di legge, potrebbe determinare l’an ed il quantum del vulnus rendendo concreta la lesione paventata”, dal momento che la Tabella impugnata “non determina la quota di partecipazione della Regione siciliana alla spesa sanitaria, rimanendo impregiudicata la possibilità per lo Stato, qualora fosse corretta (...) la lettura del quadro normativo fornito dalla ricorrente, di fissare tale partecipazione nella misura pretesa dalla Regione”.

Il resistente eccepisce comunque l’infondatezza del ricorso nel merito perché l’interpretazione proposta dalla Regione siciliana non sarebbe conforme agli elementari canoni ermeneutici che comproverebbero al contrario la soluzione interpretativa adottata nell’ultimo quadriennio, peraltro ben conosciuta dalla Regione stessa. Secondo il Presidente del Consiglio la formulazione del ricorso mirerebbe ad ottenere, per via indiretta, un pronunciamento in ordine alla questione già proposta e decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza di rigetto n. 145 del 2008. Sotto tale profilo vi sarebbe violazione del giudicato costituzionale.

2. - Le questioni proposte dalla Regione siciliana devono essere dichiarate inammissibili in riferimento ai parametri evocati.

Il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto al *petitum* e quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze.

In relazione al dedotto pregiudizio, la ricorrente si limita a prospettare una riduzione delle risorse a propria disposizione, meramente ipotizzata sulla base di considerazioni prive di sostegni documentali specificamente riferibili al suo finanziamento. Rispetto al precedente ricorso già esaminato da questa Corte (sentenza n. 145 del 2008), il presente è affetto non solo da analoga carenza dimostrativa in ordine al pregiudizio lamentato circa «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte» (sentenze n. 145 del 2008, n. 29 del 2004, n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994), ma dalla ulteriore, e ben più grave, mancata indicazione, sia pure sommaria, del decremento finanziario delle proprie risorse derivante dalla norma contestata. La riduzione della quota di propria spettanza all’interno dell’indistinto stanziamento della Tabella n. 2 viene dedotta con percorso logico meramente indiziario e sicuramente controvertibile, soprattutto in ragione delle numerose variabili operanti nella suddetta posta di bilancio e del fatto che tali eterogenei fattori possono concretamente influire nei confronti della Regione stessa solo attraverso un eventuale successivo atto legislativo o amministrativo di parte statale, come ricordato dalla controparte.

La Regione non indica le risorse effettivamente incamerate nell’esercizio precedente e non tenta neppure di estrarre con criteri estimatori presuntivi la propria contestata quota di spettanza per l’esercizio 2012, facendo così contemporaneamente mancare entrambi i termini di riferimento della lesione dedotta in giudizio.

Peraltro, buona parte della prospettazione non appare diretta a supportare i vizi di legittimità lamentati bensì a sollecitare un avallo interpretativo della norma condizionante la redazione dell’impugnata Tabella, limitatamente alla parte inerente alla Regione siciliana, in modo da sorreggere il significato che la Regione stessa ritiene debba esserle attribuito. Ciò senza fornire alcuna dimostrazione circa la concreta incidenza della sollecitata interpretazione sui meccanismi di determinazione dello stanziamento finanziario presente nella Tabella.

Neppure la perdurante incertezza sullo stato delle relazioni finanziarie tra i due enti alla data del ricorso, ormai prossima alla chiusura dell’esercizio finanziario, può far superare i vizi della prospettazione e della definizione dell’oggetto del ricorso stesso. Ciò non in quanto l’indeterminatezza delle reciproche relazioni finanziarie non costituisca un potenziale vulnus ai principi del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio, i quali devono essere preservati nei rispettivi bilanci secondo modalità di leale collaborazione tra Stato e Regione, ma per il fatto che spetta a chi propone il ricorso farsi parte diligente nella definizione del *petitum* e nella produzione degli atti necessari a sorreggerlo.

È fuor di dubbio che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, ed in particolare tra Stato e Regione, debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (non essendo compatibile con i principi di programmazione nell’impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio che la specificazione della quota di finanziamento di funzioni importanti come quelle inerenti al servizio sanitario regionale sia determinata, nell’an e nel quantum, ad esercizio inoltrato ed addirittura in periodo vicino al termine dello stesso come nel caso di specie). Tuttavia, l’assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza. Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare la precisa quantificazione del pregiudizio lamentato, i criteri utilizzati per la sua definizione e le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure. Fermo restando l’obbligo in capo allo stesso resistente di rendere ostensibili gli elementi finanziari e contabili di propria competenza,



i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati, il ricorso non può limitarsi ad ipotizzare, attraverso elementi argomentativi astratti e non univoci, l'esistenza di squilibri economico-finanziari o di violazioni di precetti costituzionali, ma deve puntualmente definirne essenza e consistenza, se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati.

3. - Per le evidenziate carenze nella formulazione della domanda il presente ricorso deve essere dunque dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), unità di voto 2.4 (Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), pubblicata nel supplemento ordinario n. 234/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011 (pag.173), promossa, in riferimento agli articoli 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e delle relative norme attuative, agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in violazione del principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120246

N. 247

Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Rifiuti - Norme della Regione Calabria - Gestione del ciclo dei rifiuti derivanti dai processi edili - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo delle richieste del ricorrente - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Calabria 4 novembre 2011, n. 41, art. 8-*bis*, comma 1, lett. *c*) e *g*).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-*ter* e 208; direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE; direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.



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 8-*bis* della legge della Regione Calabria 4 novembre 2011, n. 41 (Norme per l'abitare sostenibile), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5/12 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 5/12 gennaio 2012, depositato il 12 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 184-*ter* e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ed alle direttive 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti) e 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* (*recte*: art. 8-*bis*, comma 1, lettere *c* e *g*) della legge della Regione Calabria 4 novembre 2011, n. 41 (Norme per l'abitare sostenibile), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione, supplemento straordinario dell'11 novembre 2011, n. 3;

che il citato art. 8-*bis* ha ad oggetto, come precisa la rubrica, la «Gestione del ciclo dei rifiuti derivanti dai processi edili» e dispone, al comma 1, che «la Giunta regionale, ai fini della presente legge, individua i criteri e le modalità di gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti da demolizione, costruzione e sbancamento in un'ottica di funzionalità, efficienza ed efficacia, in particolare attraverso: (...) *c*) la definizione e l'individuazione delle modalità e dei criteri per il ciclo di recupero dei rifiuti nel più ampio processo edilizio pubblico e privato; (...) *g*) i criteri tecnici di selezione e trattamento dei materiali derivanti dal processo di riciclo per la reimmissione come materie prime all'interno dei processi di fabbricazione e la loro definizione come materiali ecosostenibili; (...)», stabilendo, al comma 2, che «criteri di cui al comma 1 sono definiti con apposito regolamento»;

che, secondo il ricorrente, la norma impugnata ha ad oggetto la disciplina dei rifiuti, la quale si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente, materia spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e si porrebbe in contrasto con i parametri sopra richiamati, poiché la lettera *c*) della stessa è «priva del richiamo alla normativa statale di settore» e non prevede che debba essere osservato l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, concernente l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché il decreto ministeriale 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), «che, al punto 7 dell'allegato 1, sub-allegato 1, individua le caratteristiche, la provenienza e le attività di recupero consentite ai fini dell'ammissione di tale tipologia di rifiuto alle procedure semplificate di recupero»;

che la lettera *g*) del citato art. 8-*bis*, comma, 1, violerebbe, invece, i suindicati parametri costituzionali, poiché non fa riferimento all'art. 184-*ter* del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale reca la disciplina della «cessazione della qualifica di rifiuto» e stabilisce «le condizioni da rispettare affinché un rifiuto, sottoposto ad un'operazione di recupero, cessi di essere tale», ed inoltre illegittimamente «esclude dalla qualifica di rifiuti, in modo generalizzato, i materiali derivanti dal processo di riciclo», mentre, «in base alla normativa comunitaria e nazionale, non sono consentite esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti»;

che nel giudizio si è costituita la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato;



che, a suo avviso, il mancato richiamo del d.lgs. n. 152 del 2006 sarebbe giustificato dal fatto che la norma impugnata concerne profili della disciplina dei rifiuti attribuiti dall'art. 196 di detto decreto legislativo alla competenza legislativa delle Regioni e, comunque, «una lettura incrociata delle norme di cui all'articolo 8-bis» in esame con il citato art. 196 dimostrerebbe «che il rispetto della competenza statale in materia di gestione dei rifiuti» è «per il legislatore regionale un canone vincolante», con conseguente inesistenza della denunciata violazione;

che, con atto depositato nella Cancelleria di questa Corte il 12 settembre 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare al ricorso, sulla base della corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 3 agosto 2012, deducendo che l'art. 1 della legge della Regione Calabria 30 maggio 2012, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2011, n. 41), ha modificato la norma censurata, determinando il «venire meno delle motivazioni poste a base del ricorso»;

che il difensore della Regione Calabria in data 9 ottobre 2012 ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso da parte del Presidente della Giunta regionale della Calabria, sulla base della corrispondente delibera della stessa del 28 settembre 2012.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (tra le molte, ordinanze n. 41 e n. 4 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120247

N. 248

Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Redditi tassabili - Indeducibilità dei costi o delle spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato, fatto salvo l'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti - *Ius superveniens*, retroattivamente applicabile, che modifica la norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 14, comma 4-bis.
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 53.



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'art. 14, comma 4-*bis*, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), aggiunto dal comma 8 dell'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Brindisi, nel procedimento vertente tra la s.r.l. Acque Chiare e l'Agenzia delle entrate di Brindisi, con ordinanza depositata il 1° dicembre 2011, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di tre giudizi tributari di primo grado riuniti - nei quali una società a responsabilità limitata aveva impugnato gli avvisi di accertamento con i quali l'Agenzia delle entrate aveva recuperato a tassazione per gli anni dal 2004 al 2006, ai fini dell'IRES e dell'IRAP, i costi e le spese dichiarati dalla contribuente -, la Commissione tributaria provinciale di Brindisi, con ordinanza pronunciata il 3 novembre 2011 e depositata il 1° dicembre successivo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), aggiunto dal comma 8 dell'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), per il quale: «Nella determinazione dei redditi di cui all'articolo 6, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, non sono ammessi in deduzione i costi o le spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato, fatto salvo l'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti»;

che, secondo quanto osservato in punto di fatto dalla Commissione tributaria rimettente: a) l'Agenzia delle entrate aveva recuperato i costi e le spese dichiarati dalla contribuente sul presupposto della loro indeducibilità, in quanto la contribuente s.r.l. Acque Chiare, nello svolgimento della propria attività di costruzione e vendita di fabbricati, aveva commesso il reato di lottizzazione abusiva previsto e punito dagli artt. 6, 18, e 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie); b) la ricorrente società a responsabilità limitata aveva: b.1.) negato «in fatto e in diritto» la sussistenza del suddetto reato; b.2.) affermato che la denunciata normativa riguarda solo le ipotesi di sequestro o confisca penale di proventi penalmente illeciti e che, comunque, si riferisce solo alle «operazioni penalmente illecite dirette all'ottenimento di vantaggi di natura fiscale e solo se già dichiarate penalmente illecite dal competente Giudice penale»;

che, secondo quanto osservato in punto di diritto dalla stessa Commissione tributaria, la norma denunciata - almeno «prima facie e salvo più approfondito esame» - non è interpretabile nel senso indicato dalla contribuente;

che, con riguardo alla censura relativa all'art. 3 Cost., il giudice rimettente premette che, per «prassi contabile», le imprese edili - la cui attività riguarda opere con tempi di esecuzione ultrannuali - «adottano un sistema di contabilizzazione dei costi e delle rimanenze in virtù del quale i costi e le spese direttamente inerenti alla costruzione degli immobili vengono riportati in contabilità anche come rimanenze e quindi come componenti positivi del reddito»;

che pertanto, ad avviso del medesimo giudice, l'indeducibilità dei costi prevista dalla denunciata normativa comporterebbe, per le suddette imprese, due possibili ed opposti effetti, entrambi irragionevoli, cioè «o il contemporaneo azzeramento di costi e ricavi, o la tassazione di utili fittizi, perché del tutto inesistenti», con la conseguenza, nel primo caso, di vanificare completamente l'intento sanzionatorio-dissuasivo perseguito dal legislatore e, nel secondo caso, di applicare una sanzione «abnorme e irrazionale, perché svincolata da qualsiasi parametro idoneo a graduarne l'entità in funzione della gravità della violazione»;



che in ogni caso - prosegue il rimettente - l'applicazione dell'impugnato comma 4-bis dell'art. 14 della legge n. 537 del 1993 determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra attività imprenditoriali ugualmente illecite sul piano penale, a seconda dei sistemi di contabilizzazione impiegati in ciascun settore produttivo, diversificati in ragione della tipologia e dei differenti tempi di fabbricazione dei prodotti realizzati;

che, con riguardo alla censura relativa all'art. 27, secondo comma, Cost., il rimettente sottolinea la «grave ingiustizia cui può portare una norma che sanzioni in sede tributaria (il più delle volte con effetti irreversibili sulla sopravvivenza dell'impresa) condotte che successivamente il Giudice penale può anche ritenere meritevoli di assoluzione», con conseguente «violazione del principio della presunzione di innocenza»;

che, in relazione, infine, alla censura relativa all'art. 53 Cost., il giudice *a quo* deduce che è «dubbio» che l'indeducibilità di costi «effettivamente sostenuti» possa essere prevista dal legislatore in base a logiche «repressivo/sanzionatorie e dissuasive», tali da escludere l'operatività dell'evocato parametro e consentire la tassazione di una capacità contributiva inesistente, in quanto calcolata al lordo dei costi suddetti (viene citata la sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 1967);

che, quanto alla rilevanza delle questioni, la Commissione tributaria provinciale ne afferma «l'evidente ed inconfindibile» sussistenza.

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte restituisca gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della perdurante rilevanza delle questioni, alla luce delle modificazioni apportate alla impugnata normativa dal sopravvenuto art. 8 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

Considerato che, con ordinanza depositata il 1° dicembre 2011, la Commissione tributaria provinciale di Brindisi dubita della legittimità del comma 4-bis dell'art. 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), aggiunto dal comma 8 dell'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), in forza del quale: «Nella determinazione dei redditi di cui all'articolo 6, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, non sono ammessi in deduzione i costi o le spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato, fatto salvo l'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti»;

che, ad avviso del giudice rimettente, il comma censurato viola: *a)* i principi di razionalità ed uguaglianza espressi dall'art. 3 della Costituzione, perché: *a.1)* nel caso di imprese edilizie, come quella della ricorrente nel giudizio principale, i costi ultrannuali vengono contabilizzati come rimanenze finali e, quindi, come componenti positivi di reddito, con la conseguenza che la sancita indeducibilità dei costi derivanti da reato comporta o l'azzeramento dei ricavi e dei costi, vanificando così l'intento sanzionatorio-dissuasivo perseguito dal legislatore, oppure, alternativamente, la tassazione di utili inesistenti, tale da risolversi in una sanzione «abnorme e irrazionale, perché svincolata da qualsiasi parametro idoneo a graduarne l'entità in funzione della gravità della violazione»; *a.2)* comunque introduce una irragionevole disparità di trattamento tra attività imprenditoriali ugualmente illecite sul piano penale, a seconda dei sistemi di contabilizzazione impiegati in ciascun settore produttivo; *b)* il «principio della presunzione di innocenza» espresso dall'art. 27, secondo comma, Cost., perché, nel prevedere l'indeducibilità in sede tributaria di costi derivanti da reato, stabilisce una sanzione sul piano tributario di condotte che, successivamente, il giudice penale può anche ritenere meritevoli di assoluzione; *c)* il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost., perché l'indeducibilità di costi «effettivamente sostenuti», ancorché derivanti da reato, non può essere fondata su logiche «repressivo/sanzionatorie e dissuasive», tali da consentire la tassazione di una capacità contributiva inesistente, in quanto calcolata al lordo dei costi;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, il quale, all'art. 8, comma 1, ha disposto la sostituzione del comma censurato;

che, con la nuova formulazione del censurato comma 4-bis, il legislatore, da un lato, ha ridotto l'ambito dei componenti negativi connessi ad illeciti penali e non ammessi in deduzione nella determinazione dei redditi di cui all'art. 6, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), limitandolo ai



«costi e [alle] spese direttamente utilizzati per il compimento di atti o attività qualificabili come delitto non colposo» e, dall'altro, ha richiesto che, in relazione a tale delitto, «il pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale o, comunque, [...] il giudice abbia emesso il decreto che dispone il giudizio ai sensi dell'articolo 424 del codice di procedura penale ovvero sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'articolo 425 dello stesso codice fondata sulla sussistenza della causa di estinzione del reato prevista dall'articolo 157 del codice penale [...]»;

che il comma 3 dell'art. 8 del decreto-legge n. 16 del 2012, disciplinando l'applicazione nel tempo dei commi 1 e 2 dello stesso art. 8, ha previsto che essi «si applicano in luogo di quanto disposto dal comma 4-bis dell'articolo 14 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, previgente, anche per fatti, atti o attività posti in essere prima dell'entrata in vigore degli stessi commi 1 e 2, ove più favorevoli, tenuto conto anche degli effetti in termini di imposte o maggiori imposte dovute, salvo che i provvedimenti emessi in base al citato comma 4-bis previgente non si siano resi definitivi»;

che, a séguito di tale *ius superveniens* - il quale incide direttamente sulla norma censurata ed è applicabile retroattivamente, ove più favorevole - spetta al giudice rimettente procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che, di conseguenza, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché proceda alla suddetta valutazione alla luce del nuovo quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanze n. 190 e n. 24 del 2012, n. 326 e n. 311 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria provinciale di Brindisi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Franco GALLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120248

N. 249

Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Atto di sclassificazione di terreni civici - Carente motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla fattispecie del giudizio *a quo* e sul nesso di pregiudizialità con la questione sollevata - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 42, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), promosso dal Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo nel procedimento vertente tra il Comune di Pescocostanzo e la Speciale rappresentanza degli utenti di uso civico del Comune di Pescocostanzo ed altri, con ordinanza del 17 gennaio 2012, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 9, 117, 118 e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, «Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative», concentrando, tuttavia, i motivi di doglianza nei confronti del solo comma 2, il quale stabilisce che «Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se trattasi di bene di pertinenza frazionale, può disporre la (s)classificazione di dette terre dal regime demaniale civico»;

che il rimettente premette di avere, a suo tempo, avviato d'ufficio una serie di procedimenti intesi ad accertare la natura di alcuni terreni siti nel Comune di Pescocostanzo, i quali, nelle more, sarebbero stati sclassificati, a norma della disposizione denunciata, «con delibera del Consiglio Regionale n. 104/19 del 12.07.1994»;

che, pur consapevole del fatto che identica questione è stata a suo tempo portata all'attenzione di questa Corte e decisa con sentenza n. 511 del 1991, il rimettente ha reputato devolvibili ulteriori profili di illegittimità costituzionale della norma censurata, all'epoca non evidenziati dall'ordinanza di rimessione;

che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata, in modo tendenzialmente esaustivo, dalla legge 16 gennaio 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento, approvato con r.d. n. 322 del 1928, i quali prevedono speciali procedure di liquidazione degli usi civici;

che alle Regioni sarebbero state successivamente attribuite funzioni meramente amministrative, sicché la Regione Abruzzo non avrebbe potuto emanare norme derogatorie rispetto a quelle statali, disciplinando - attraverso il procedimento di sclassificazione di cui alla norma oggetto di censura - nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici, diverse da quelle previste dal legislatore statale per garantire l'interesse della collettività alla salvaguardia degli stessi usi civici nonché dell'ambiente e del paesaggio;

che «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici», a norma dell'art. 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431, risultano assoggettate a vincolo paesaggistico;



che le finalità di tutela dell'ambiente che svolgono gli usi civici sarebbero state valorizzate dalla giurisprudenza costituzionale e «dalla dottrina più attenta», in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva questa materia alla legislazione esclusiva dello Stato;

che la disposizione denunciata avrebbe, invece, profondamente inciso su tale materia, permettendo, attraverso la procedura di sclassificazione, di sottrarre aree ai vincoli ambientali e paesaggistici, in violazione anche della Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000);

che la disposizione censurata risulterebbe in contrasto anche con la legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), la quale consente la sanatoria delle opere abusive sorte su aree vincolate solo attraverso determinate procedure: possibilità, peraltro, non più concessa dalla normativa successiva;

che la sclassificazione prevista dalla disposizione censurata potrebbe invece risultare concessa «per irreversibili trasformazioni del suolo, dovute, nella maggioranza dei casi, ad interventi urbanistici non autorizzati, che risultano così sanabili sotto un duplice profilo: il venir meno del vincolo ambientale e la disponibilità del suolo»;

che la norma denunciata violerebbe, ancora, l'art. 42 Cost., in quanto il previsto procedimento di sclassificazione consentirebbe di disporre l'espropriazione di terreni senza la previsione di alcun ristoro, posto che i titolari degli usi stessi, aventi natura di diritti reali, verrebbero privati dei diritti esercitati su quei beni senza contropartita alcuna, in contrasto con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e da quella comunitaria;

che questo esito contrasterebbe anche con la normativa statale, la quale stabilisce che il capitale derivante dalla liquidazione degli usi civici debba essere investito «in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del ministero per l'economia nazionale, per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione...»;

che, invece, i beni sclassificati potrebbero essere alienati senza alcun vincolo di reimpiego delle somme riscosse;

che, da ultimo, la norma denunciata si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, in quanto assegnerebbe una assai ampia discrezionalità alla autorità amministrativa nella valutazione della perdita della «“conformazione fisica”» e della «“destinazione funzionale”» dei beni, non dovuta ad eventi naturali, ma «all'abusivo esercizio di atti di possesso da parte dei privati», sicché sarebbe «sufficiente un'illecita attività di manomissione di beni di rilevante interesse ambientale e paesaggistico per determinare l'estinzione dei diritti di uso civico e, conseguentemente, di ogni vincolo ambientale e paesaggistico sugli stessi».

Considerato che il Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 9, 117, 118 e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), concentrando le proprie censure sul comma 2 di tale articolo;

che il rimettente premette di aver iniziato d'ufficio «una serie di processi volti ad accertare la natura di alcuni fondi censiti nel Catasto terreni del Comune di Pescocostanzo», i quali, «nelle more del giudizio», sarebbero stati «sclassificati, ai sensi dell'articolo 10 della legge della Regione Abruzzo n. 25/1988, con delibera del Consiglio Regionale n. 104/19 del 12.07.1994»;

che, nel merito delle censure, si deduce il contrasto della disposizione denunciata con gli artt. 9, 117 e 118 Cost., in quanto la stessa introdurrebbe un regime contrastante con la disciplina statale, la quale, essendo relativa alla materia dell'ambiente e del paesaggio, rientrerebbe nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che sarebbe violato anche l'art. 42 Cost., in quanto i titolari degli usi civici verrebbero ad essere privati dei diritti di natura reale esercitati sui beni gravati da quegli usi senza alcuna forma di indennizzo, in contrasto con l'obbligo di assicurare quest'ultimo in ogni forma di espropriazione;

che, infine, risulterebbe compromesso anche il parametro della ragionevolezza - richiamato in motivazione, ma non nel dispositivo -, in quanto la disposizione censurata assegnerebbe una assai ampia discrezionalità alla autorità amministrativa nella valutazione della perdita della “conformazione fisica” e della “destinazione funzionale” dei beni,



non dovuta ad eventi naturali, ma «all'abusivo esercizio di atti di possesso da parte dei privati», sicché sarebbe «sufficiente un'illecita attività di manomissione di beni di rilevante interesse ambientale e paesaggistico per determinare l'estinzione dei diritti di uso civico e, conseguentemente, di ogni vincolo ambientale e paesaggistico sugli stessi»;

che, al di là di qualsiasi rilievo sulla sorprendente lontananza nel tempo dell'asserito atto di sclassificazione dei terreni - si cita, infatti, una deliberazione adottata dal Consiglio regionale nel 1994, mentre la causa risulta trattenuta in decisione all'udienza del 7 novembre 2011 -, l'ordinanza di rimessione non fornisce esaurienti delucidazioni sulle circostanze di causa e, in particolare, sul nesso di pregiudizialità tra la questione sollevata e l'oggetto del procedimento in questione, nulla avendo puntualizzato in ordine alla necessità, per l'organo decidente, di fare applicazione della disposizione denunciata o alla non disapplicabilità dei provvedimenti attuativi in ipotesi considerati illegittimi; nonché sul tipo di attività processuale svolta all'esito dell'asserito atto di sclassificazione;

che, soprattutto, l'ordinanza di rimessione non fornisce elementi atti ad asseverare la circostanza che la sclassificazione di quei terreni sia stata effettivamente disposta, atteso che la richiamata deliberazione del Consiglio regionale, per come identificata («n. 104/19 del 12.07.1994»), si limita, a quanto risulta, ad approvare una circolare per la disciplina generale del "procedimento per la declaratoria di sclassificazione di terre civiche" in esecuzione della normativa denunciata;

che la totale carenza di elementi essenziali ai fini del necessario scrutinio sulla rilevanza del quesito di legittimità costituzionale concretamente proposto, oltre che l'ossequio al principio della autosufficienza dell'atto di rimessione, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 127, n. 84 e n. 38 del 2012), impongono di dichiarare manifestamente inammissibile la sollevata 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 della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), sollevata, in riferimento agli articoli 9, 117, 118 e 42 della Costituzione, dal Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 250

Ordinanza 5 - 9 novembre 2012

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nel “Considerato in diritto” e nel dispositivo della sentenza n. 183 del 2012 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 7 ottobre 2008, art. 32.

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 per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 183 del 4-12 luglio 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Considerato che al punto 6, ultimo capoverso, del Considerato in diritto della sentenza n. 183 del 2012, per errore materiale il d.m. 31 ottobre 2001 viene indicato come d.m. 31 ottobre 2011;

che, ai punti 1) e 2) del dispositivo della medesima sentenza, per errore materiale si indica quale soggetto promotore del ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, anziché la Provincia autonoma di Trento; che è necessario correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 183 del 2012, all'ultimo capoverso del punto 6 del Considerato in diritto, l'anno «2011» sia sostituito dall'anno «2001» e che nel dispositivo, punto 1) e punto 2), le parole «dal Presidente del Consiglio dei ministri» siano sostituite dalle parole «dalla Provincia autonoma di Trento».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

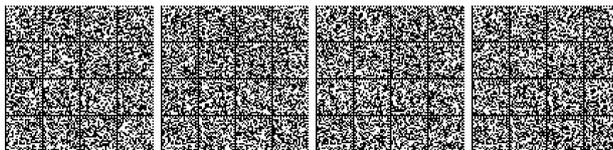
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120250





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 132

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Lombardia - Attività di allenamento e addestramento dei cani - Previsione della possibilità di esercizio anche in periodi di caccia chiusa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali che, per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, stabiliscono standard minimi e uniformi di tutela in tutto il territorio nazionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, art. 1, comma 1, lett. *b*).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 8, lett. *e*).

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, perché sia dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), legge della regione Lombardia n. 15 del 31 luglio 2012 pubblicata nel BUR n. 31 del 3 agosto 2012, recante: «Modifiche 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) concernenti il periodo di allettamento e addestramento cani».

La norma regionale in epigrafe è palesemente illegittima e si chiede che venga dichiarata incostituzionale per i seguenti

MOTIVI

La disposizione regionale in esame sostituisce il comma 12 dell'art. 40, legge regionale n. 26/1993 stabilendo che: «12. L'attività di allenamento e di addestramento dei cani è disciplinata dalle province, è consentita sull'intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia e può essere esercitata, non prima del 10 agosto, per cinque giornate settimanali con eccezione del martedì e del venerdì.

L'allenamento non è consentito nelle aree interessate dalle produzioni agricole di cui all'art. 37, comma 8, anche se prive di tabellazione.».

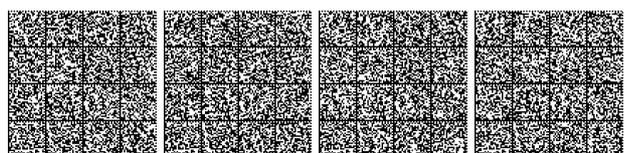
Con tale disposizione la regione Lombardia ha previsto che l'attività cinofila di addestramento ed allenamento dei cani da caccia, sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, possa iniziare fin dal primo di agosto.

L'attività di addestramento cani, è assimilabile in tutto e per tutto alla materia della caccia.

Afferma infatti codesto Giudice delle leggi: «nessun dubbio può sussistere né in ordine al fatto che “addestramento dei cani”, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della “caccia” ...» (Corte costituzionale sentenza n. 350 del 1991).

In quanto attività venatoria quindi, l'addestramento dei cani può essere consentito senza limiti di tempo solo nelle zone di addestramento all'uopo istituite dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 10, comma 8, lettera *e*) della legge n. 157/1992, secondo cui le regioni predispongono i piani faunistico-venatori, finalizzati a garantire la conservazione delle specie mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio, e dispone che gli stessi indichino «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale ...», proprio per evitare che detta fauna selvatica sia disturbata durante i periodi nei quali l'esercizio venatorio è vietato.

Va precisato che l'ISPRA - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale — (organismo che, ai sensi dell'art. 7 della legge quadro nazionale sulla caccia n. 157/1992 ha il compito di censire il patrimonio ambientale costi-



tuito della fauna selvatica, di studiarne lo stato, l'evoluzione ed i rapporti con le altre componenti ambientali, nonché di controllare e valutare gli interventi faunistici operati dalle regioni e dalle province autonome, formulando i pareri tecnico-scientifici richiesti dello Stato, dalle regioni e dalle province autonome) ha avuto modo di esprimersi sull'argomento, affermando che consentire l'addestramento e l'allenamento del cani nel periodo indicato della norma regionale qui impugnata «determina un evidente ed indesiderabile fattore di disturbo, in grado di determinare in maniera diretta ad indiretta una mortalità aggiuntiva per le popolazioni faunistiche interessate» in quanto si svolge «durante il periodo riproduttivo degli uccelli e del mammiferi selvatici (dalla stagione degli accoppiamenti all'indipendenza della prole dalle cure parentali).».

Afferma ISPRA che tale attività non dovrebbe essere consentita prima dell'inizio di settembre, escludendo in ogni caso i mesi che vanno da febbraio ad agosto; ed ha chiarito, inoltre, di aver manifestato tali indicazioni nei propri pareri indirizzati alle regioni in merito alle proposte di calendario venatorio.

La norma regionale in questione, quindi, prevedendo che l'attività cinofila di addestramento ed allenamento del cani possa svolgersi sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche in periodi di caccia chiusa, si pone in netto contrasto con le citate disposizioni statali, contenute nella legge quadro n. 157/1992, che, dettando disposizioni per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale.

Si evidenzia, pertanto, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Onde la presente impugnativa ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P. Q. M.

Si confida che la disposizione regionale in epigrafe venga dichiarata costituzionalmente illegittima.

Unitamente alla copia notificata del presente ricorso sarà depositata nei termini copia conforme della determinazione del 20 settembre 2012 del Consiglio dei ministri con allegata relazione.

Roma, 25 settembre 2012

L'Avvocato dello Stato: BUCALO

12C0402

N. 133

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012
(della Regione Molise)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all'esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole regioni a statuto ordinario e le regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere delle Conferenze unificate - Ricorso della Regione Molise - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della regione per l'eliminazione della Provincia di Isernia priva dei requisiti minimi di territorio e di popolazione stabiliti con la normativa impugnata e con



la deliberazione del Consiglio dei ministri integrativa della stessa - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione - Istanza di sospensione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, 119 e 133, primo comma; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

Ricorso della regione Molise, (P.iva 00169440708) in persona del Legale Rappresentante, il Presidente *pro tempore*, on.le Angelo Michele Iorio, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del presente atto ed in virtù di delibera giuntale di incarico n. 601 del 28 settembre 2012, dall'avv.to Vincenzo Colalillo (CLLVCN46M03A930U) presso il quale elettivamente domicilia in Roma alla via Albalonga n. 7 (studio Avv. Clementino Palmiero) (fax 0865/411980 - Pec: v.colalillo@pec.giuffre.it);

Contro:

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

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, legge 7 agosto 2012, n. 135 di conversione, con modificazione, del DL 95/2012, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 14 agosto 2012 (serie ordinaria), nonché della stessa normativa (art 17) del DL citato 95/2012 per violazione degli articoli 5, 77, 114, 117, commi 2 lett. p, 4 e 6, 118, 119 e 126 della Costituzione, anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.

FATTO E DIRITTO

La Regione Molise, è stata istituita dalla Legge Costituzionale n. 3 del 27/12/63, originariamente con la sola Provincia di Campobasso.

Successivamente, con legge 20 del 2 febbraio 1979 e successivo Decreto del 3 Marzo 1970 è stata istituita anche la Provincia di Isernia.

Inoltre entrambe le Province sono elevate a livello istituzionale/territoriale dallo statuto regionale del Molise, approvato, ai sensi dell'art. 123, secondo comma Costituzione, giusta Legge n. 347 del 22 maggio 1971, previa deliberazione del Consiglio Regionale del Molise dei 26 gennaio e 12 e 23 marzo 1971.

Ed invero lo art 2 del citato statuto espressamente dispone al primo comma che il territorio della Regione Molise è costituito dalle Province di Campobasso ed Isernia.

Inoltre tali Enti (e quindi la stessa provincia di Isernia) sono stati interessati dalla leggi Regionali (per oltre 30 anni) per la attuazione della intera programmazione Regionale, sia con riferimento ai metodi e criteri (ax art 2 statuto) sia nella attuazione degli obiettivi e finalità (art 3 statuto).

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

Né valga, *ex adverso*, eccepire la inammissibilità per difetto di legittimazione della Regione che non avrebbe alcuna possibilità di sostituzione nelle competenze della Provincia, né nella sfera legislativa, né nei poteri organizzativi del territorio, né dei principi costituzionali di decentramento e sussidiarietà.

Ciò non può essere condiviso.

In sostanza, allo stato, la Provincia di Isernia costituisce un livello istituzionale inderogabile sia come attuazione dell'art 114 Cost. sia come governance dello intero territorio Molisano ed attuazione nello stesso delle determinazioni normative e provvedimenti nello interesse della collettività locale (attuate proprio attraverso la Provincia).



Da ciò, l'interesse sostanziale a che la Regione Molise permanga nel suo assetto istituzionale e territoriale, (con la presenza delle due Province nell'attuale posizione, con i relativi compiti gestionali/organizzativi) con la necessità di intervenire a far dichiarare l'illegittimità delle disposizioni legislative impugnate che, di recente, incidono su tale assetto della intera Regione e, sostanzialmente impongono la identità (di estensione) tra il Territorio della Regione in un'unica Provincia.

E ciò anche come garanzia di un rapporto locale e diretto di democrazia rappresentativa tra cittadini e istituzioni.

Valga un breve *excursus* sulle ragioni di ordine economico e sociale che consentirono la nascita della provincia di Isernia.

L'inderogabile necessità della istituzione nel Molise di una seconda provincia con capoluogo Isernia fu determinata da esigenze territoriali e della collettività locale concretizzantesi nella presentazione del progetto di legge in Parlamento sorretto dai voti di ben 51 Consigli Comunali.

Dal che nasce la certezza, in era democratica, che la norma dell'art.133 Cost. avente come presupposto essenziale le iniziative dei Comuni trovò la sua prima giustissima applicazione.

Invero con lo impugnato art 17 Legge n. 135/2012 si perviene ad un irrazionale riassetto delle Province e per effetto di esso (e degli ulteriori attuativi del Governo) la Provincia di Isernia (istituita con la legge n. 20/70) viene sostanzialmente soppressa e globalmente incorporata a quella di Campobasso per cui lo intero territorio della Regione Molise viene a coincidere con una sola provincia.

Il che viola i principi costituzionali in esame.

In effetti le "Province" sono istituzioni territoriali intorno alle quali è stata costruita la Repubblica (*rectius*: stato) e riconosciuta come continuazione tra le Autonomie locali (art.5) costitutive della Repubblica (art. 114).

Ne consegue che la loro radicalizzata sussistenza nel territorio (con riferimento a quelle esistenti ed istituite con legge) non può essere soppressa con un atto (delibera) del Governo che, incidendo sui requisiti minimi, ne determina la soppressione *ex post*.

Invero già con lo art. 23 del D.L. n. 201/2011 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22.12.2011, dal comma 14 al comma 21, si erano assunte statuizioni di sostanziale abolizione delle Province, (tutte).

La Regione Molise ritenendo ciò lesivo delle competenze in materia di enti Locali (ed assetto del proprio territorio) previsti direttamente dalla Costituzione nonché dalle attribuzioni legislative regionali, dalle stesse prerogative costituzionalmente garantite e, in generale, dall'autonomia regionale, ha proposto giudizio di legittimità costituzionale di dette disposizioni legislative innanzi alla Adita Corte, ove lo istaurato giudizio pende con il NRG 32/2012 la cui udienza di discussione è fissata per il giorno 6 novembre 2012.

Analogo giudizio risulta proposto, tra l'altro, da:

- a) Regione Piemonte;
- b) Regione Lombardia;
- c) Regione Campania;

Con la statuizione in esame, sostanzialmente seppur limitato ad alcune province come quella di Isernia nella Regione Molise attraverso la Delibera del Governo del 20 luglio 2012 (individuativa dei requisiti minimi) si determina analogo risultato di soppressione di un certo numero di Province ivi compreso quelle nelle Regioni originariamente costituite da solo due Province.

Con tale atto il Consiglio dei Ministri, in modo non motivato ed illogico, ha fissato in 350.000 abitanti il requisito minimo della popolazione (addirittura tutta la regione Molise è di soli 320.000 abitanti) e lo ambito territoriale in 2.500 km.

Per tale situazione la regione Molise adisce la corte costituzionale impugnando il citato art. 17 legge n. 135/2012.

In effetti la Regione Molise riceve una effettiva e concreta lesione dalle norme contestate, nonché una evidente lesione delle prerogative costituzionali delle Province di Isernia e Campobasso, che si riflette sulla posizione istituzionale della Regione stessa.

Più volte si è pronunciata la Ecc.ma Corte nel senso di ammettere impugnazioni e censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali disciplinati dall'art. 114 della Cost. (nel testo di cui all'art. 1 legge Cost. del 18 ottobre 2001, n. 3), da cui deriva una compressione dei poteri delle Regioni (Corte Cost., nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009).



È di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza di tale profilo di illegittimità costituzionale nella presente statuizione legislativa, laddove la "compressione" (o la precostituzione di parametri limitativi per popolazione e territorio) coincide con la "sostanziale abolizione" stessa della Provincia di Isernia e quindi la sostanziale incidenza sullo intero territorio della Regione Molise.

E, perverso, con l'art. 17 viene ad incidere sulla estrinsecazione democratica dello Ente Provincia e sulla stessa funzione istituzionale ed sopravvivenza di tale ente, espressione di democrazia locale garantita dalla Costituzione nonché della autonomia rappresentativa della collettività locale.

D'altro canto, nel vigente assetto costituzionale, proprio il riconosciuto rilievo delle autonomie locali contenuto nei principi fondamentali della Carta Costituzionale (art. 5) e radicalizzati nell'assetto istituzionale della Repubblica (art. 114, comma 1 Costituzione e 133 Cost.), impone una garanzia (anche attraverso una riserva di legge) a tutela dell'unitarietà della Repubblica e della decentrata sovranità del popolo (attraverso il corpo elettorale) nel territorio localizzato.

Peraltro il procedimento prefigurato (dallo art 17 impugnato) per la soppressione della Provincia non garantisce in pieno (e secondo i criteri indicati dalla stessa Corte Costituzionale adita) la autonomia costituzionale delle Regioni e lo assetto territoriale di esse mediante le Province.

Né può ritenersi costituzionalmente legittimo lo incidere (mediante nuovi parametri per la sopravvivenza) sullo Ente locale (previsto dallo stessa art. 114 Cost) come esponenziale della collettività locale e attuatore dei principi di garanzia della Regione (ed in ciò in palese contrasto con i precetti costituzionali) e della sua autonomia sancita nello art 5 e delle disposizioni di cui al titolo V° della Carta costituzionale.

Non a caso si è innanzi evidenziato che dopo la istituzione della Regione Molise, sulla base di indirizzo degli enti locali (comuni e collettivi sul territorio) si è pervenuti alla istituzione della Provincia di Isernia (con legge n. 20/70) tenendo presente che una Regione deve essere costituita da almeno due provincie: e ciò sulla base proprio di un procedimento che ha visto, nella fattispecie della provincia di Isernia, i Comuni e la popolazione locale parte proponente e espressione di una concreta volontà di autonomia.

E valga rilevare che in applicazione dei requisiti minimi (indicati nella delega del Governo) ben tre regioni (Umbria, Molise e Basilicata) verrebbero ad avere una sola Provincia.

Ciò è del tutto irrazionale se si considera che, onde evitare una violazione dell'art. 133 della Cost. deve garantirsi il principio della "continuità territoriale della provincia".

Tale aspetto non sembra rispettato in caso di soppressione di una provincia.

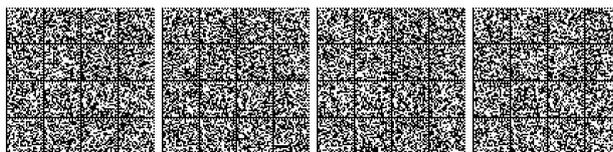
Tanto che non sembra costituzionalmente corretto che, con la impugnata normativa, si pervenga al superamento di tale volontà popolare; ed attraverso organi o organismi di non chiara rappresentanza (o addirittura esercizio di potere sostitutivo) si sopprimano (attraverso la rideterminazione di criteri ex post come con la delibera del Governo del 20/7/2012) enti necessari di espressa rilevanza costituzionale ex art 114 Cost, ed espressione della democrazia partecipativa locale.

Invero il richiamo dello art. 17 al CAL (organismo partecipativo nel procedimento in questione) è costituzionalmente illegittimo (rispetto allo art. 133 Cost.) se si considera che tale organo è a composizione mista (non rappresenta del tutto i comuni) ed agisce prevalentemente come organo consultivo e non con poteri di iniziativa per conto ed in nome dei comuni.

Pertanto, non valga, *ex adverso*, sostenere che la norma costituzionale dello art. 133 è stata comunque rispettata in quanto prevede, comunque, un coinvolgimento delle amministrazioni comunali tramite i CAL.

Valga, infatti, significare che la proposta (all'interno del procedimento previsto dalla art. 17 in esame) demandata al Cal non può configurarsi come "iniziativa" dei comuni nel senso e per gli effetti dello articolo 133 cost., se non altro perché il Cal riunisce solo soggetti rappresentanti sia comuni (e non i Comuni e non tutti) sia delle province; ma soprattutto perché (nella fattispecie in esame statuita dall' art 17) non si verte in una iniziativa libera ed autonoma, bensì di un procedimento obbligato dalla legge (che infatti prevede, anche nel caso in cui l'ipotesi di riordino non venga formulata dal CAL, che il procedimento prosegua con l'obbligo per la Regione di trasmettere comunque una proposta di riordino e con la previsione dell'atto legislativo di iniziativa governativa anche in mancanza della proposta della regione, con il solo parere, in tal caso, della conferenza unificata).

L'iniziativa comunale di cui all'art. 133, comma 1, Cost. invero, si configura in modo molto diverso rispetto alla deliberazione del piano di accorpamenti e riduzioni che devono adottare i Consigli delle autonomie locali o, in mancanza, gli organi regionali di raccordo, come prevede l'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 95/2012.



Sono i Comuni, come enti locali territoriali singolarmente considerati, ad essere titolari della riserva di competenza ad attivare un eventuale procedimento revisorio; e ciò viene violato se tale potere (o anche iniziativa) si demanda ad altri organismi (oltretutto meramente rappresentativi anche di altri enti ed organi).

In altri termini, mentre le procedure puntuali contemplate dall'art.133 Cost. partono dal "basso" e sono espressione di esigenze e richieste avanzate dagli enti locali (comuni) e quindi dalle popolazioni dei singoli territori, la procedura prevista dallo impugnato art. 17 parte "dall'alto" muovendo da una decisione legislativa di riordino generale delle circoscrizioni provinciali.

È un dato certo che la democrazia locale è l'espressione, la più alta, dell'autonomia dell'ente che è stata riconosciuta in diverse statuizioni sia della Costituzione che della Carta europea delle autonomie locali.

Il principio autonomista implica il principio democratico; e ciò richiede che il popolo deve avere una rappresentanza politica nello ente che emerga da elezioni generali, dirette, libere, eguali e segrete e che la rappresentanza del corpo elettorale abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; in secondo luogo, la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

La stessa Corte costituzionale ha già rilevato che, nell'assetto costituzionale, non devono essere violate le sfere di autonomia territoriale (e quindi degli enti locali) né quelli di attribuzione garantite alla Regione (che si estrinsecano anche su modelli gestionali sul territorio attraverso le Province), quale organo legislativo e di indirizzo, ma anche, a livello di principio, alle Province (a rilevanza costituzionale, ex art. 114 Cost. e art 5) è necessitate nel riparto attuativo dei rapporti Stato - Regione - Enti Locali, cui è devoluta anche l'attuazione delle esercitate competenze legislative dello Stato (Corte Cost. n. 261/2011).

In tale ottica, non sembra utilizzabile l'istituto della legge ordinaria neppure per la rideterminazione dei parametri (di popolazione e territorio) per incidere *ex post* su enti locali già esistenti.

In sostanza legislatore, nel rideterminare i parametri, può assumere elementi tali da determinare la istituzione di nuove province o mutamento di esse (ove volute nella procedura di cui allo art 133 Cost.) ma non può incidere su enti provinciali esistenti sopprimendoli ed imponendo un nuovo assetto dello intero territorio regionale.

Pertanto, il legislatore ordinario, ben conscio di non potere sopprimere le province, tenta (con lo impugnato art. 17) di predeterminare rapporti parametrali e criteri tali da pervenire alla soppressione, di fatto, in alcuni casi ,dello Ente Provincia (come appunto per quella di Isernia).

Ma ciò non sembra corretto (sul piano dei principi costituzionali) sia nella parte in cui lo esaminando disposto legislativo rimette allo Esecutivo le scelte (predeterminazione dei criteri incidenti su enti da tempo esistenti), sia nella parte in cui prefigura un percorso vincolato tale da non consentire la effettiva partecipazione anche della Regione (o suoi organismi territoriali) nelle scelte.

Ed invero lo art 17 sembra far riferimento ad un momento partecipativo delle Regioni come obbligatorio ma non vincolante.

Né sembra potersi ignorare che dato il ruolo storicamente acquisito della Provincia di Isernia nell'ambito del territorio regionale (nella ottica del d.lgs. 267/2000 e s.m.i.) e nello ambito dello assetto statutario della Regione Molise (così come innanzi richiamato) non è consentito, proprio sul piano costituzionale, la determinazione a che lo intero territorio della Regione venga ad istituzionalizzarsi (e coincidere) con quello di una unica provincia.

Ed invero deve rilevarsi che non è legittimo rimettere alla azione amministrativa del Governo il potere (seppur attraverso la presupposta individuazione dei requisiti minimi) di incidere negativamente (pervenendo alla sua soppressione) su di una struttura entale (la Provincia) che gode di copertura costituzionale e ledere, in tal modo, le autonomie di enti garantiti dalla Costituzione.

E ciò non viene sanato neppure da un atto legislativo che confermi, *ex post*, il procedimento amministrativo recondone il solo risultato.

Orbene va precisato che l'intervenuta conversione del decreto-legge non impedisce di sollevare dubbi di costituzionalità in relazione alla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art.77 Cost. avendo la Corte costituzionale chiarito, in via definitiva, che il vizio del decreto-legge carente dei suddetti presupposti (come nel caso in esame) si trasmette alla legge di conversione. (Corte cost. n. 29/1995, n. 171/2007, n. 128/2008) n. 232 del 2011, n. 430 del 2007, n. 383 n. 62 del 2005, n. 287 e n. 272 del 2004.

E ciò soprattutto attraverso un decreto-legge (anche se convertito) in materia di riduzione del debito e spesa pubblica.



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

E tale divieto non viene superato neppure per effetto della adozione della legge di conversione. (Corte cost n. 171/2007).

In sostanza la concreta soppressione di alcune province (sulla base dei parametri preindicati dal Governo) con lo art 17 in esame, inerisce profili che esulano la valutazioni Istituzionale, di governance locale o di democrazia rappresentativa locale, ma è finalizzato ad aspetti di finanza pubblica per pervenire al pareggio di bilancio.

In tale ottica pur nel rispetto delle scelte di intervento operate (e di garanzia sia del Governo che del Parlamento) non sembra che possa ritenersi costituzionalmente legittimo un intervento negativo/di soppressione/di Enti istituzionali ad evidenza costituzionale e di rappresentanza della popolazione locale, per tali finalità finanziarie.

Invero la stessa Corte consente, per le modifiche delle Province, lo intervento del legislatore ordinario o con legge delega (art 76) ma non sembra far riferimento ad un D.L. anche se convertito.

Nello specifico, allorquando la Corte costituzionale si è occupata dell'art.133 comma 1 Cost., ossia nella sentenza n. 347/1994, ha soltanto ammesso che la istituzione di province o la modifica di quelle esistenti può essere effettuata con legge formale oppure con ricorso ad una delega legislativa, ma sempre nel rispetto di quel procedimento "ascensionale" che vede coinvolti in primis i Comuni. Al potere legislativo, ha poi proseguito la Corte, spetta soltanto valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento l' idoneità e la adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova provincia. (C. Cost. sentenza n. 347/1994 C.C. n. 231/2001).

Ma la stessa Corte non ha mai ritenuto legittima una norma che di fatto consentisse (in relazione all'art 133) la soppressione di una o più province.

La stessa Corte, inoltre, sembra far comprendere che il momento partecipativo dei comuni (come fase di iniziativa) deve costituire il presupposto per la modifica (ma giammai soppressione) della circoscrizione (in piena autonomia), ma lo intervento di tali enti non può inerire una fase nei limiti indicati dal potere esecutivo.(Corte cost.7 giugno 2010 n. 214).

Invero, dunque, la procedura prevista dall'art. 133 primo comma è proprio una procedura che parte con l'iniziativa comunale, prosegue con il parere della Regione, e sfocia nella presentazione e nella approvazione di una legge statale; e ciò che manca nel procedimento di riordino di cui allo art. 17 è proprio la fase iniziativa necessaria dei comuni.

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

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

Ad un attento esame dell'art. 17 impugnato, si deduce e da ciò la violazione dei principi costituzionali in esame - che in virtù della nuova predeterminazione dei requisiti, si determina automaticamente la soppressione di alcune Province (come quella di Isernia) e, di conseguenza, la modificato anche dello assetto istituzionale ed organizzativo della Regione di appartenenza (come il Molise).

L'incidenza costituzionale del "declassamento" dei requisiti di sopravvivenza di una Provincia (da tempo esistente) per assunto *ex post* emerge, in modo lapalissiano, se si considera che, per effetto della statuizione legislativa impugnata, l'Ente Provincia (a seguito di un intervento provvedimento dello Esecutivo) perde, sostanzialmente, la propria posizione istituzionale, la proprio autonomia ed attività di gestione amministrativa nonché la originarie esistenza istituzionale.

È indubbio, come già da acquisita esperienza, che un Ente (a rilevanza costituzionale ed espressione della democrazia elettiva) che da tempo determina una rappresentanza frazionata del territorio Regionale costituisce garanzia dei principi costituzionali di autonomia in conformità dello art. 5 Cost. per cui la gestione globale e totale di detto Ente, astrattamente generalizzata, viene meno con la unificazione ed individuazione dello intero territorio Regionale con una unica Provincia (come appunto per la Regione Molise in caso di soppressione della provincia di Isernia).

In sostanza, con lo impugnato articolo 17 (sia attraverso i poteri attribuiti allo esecutivo, sia attraverso il procedimento caducativo o di accorpamento della Provincia) si viene ad incidere, in modo determinativamente negativo (ed violando le garanzie di autonomia costituzionalmente sancite), sul principio della democrazia locale, espressione del principio costituzionale dell'art. 5, sottraendo, alla libera scelta del corpo elettorale, anche se attraverso i comuni (e la regione), la individuazione e scelta dello ente intermedio quale appunto la Provincia, ex art 114 Cost.



Sostanzialmente la struttura e contenuto dello art 17 D.L. 95/2012 nel testo modificato ed integrato dalla legge n. 135/2012, condiziona la permanenza istituzionale delle Province a requisiti individuati direttamente dal Governo e la scelta non promana ad iniziativa dei Comuni e delle Regioni.

In sostanza la base democratica locale non concretizza il momento di scelta ed iniziativa, ma viene chiamata solo ad esprimere pareri, *ex post*, e peraltro nemmeno vincolanti.

In tale ottica appare incostituzionale anche la disposizione che attribuisce al Governo il potere determinativo in modo aprioristico” i criteri (comma 2) e che attribuisce agli enti locali (attraverso organismi di rappresentanza Cal-ma non ai singoli comuni) il potere di indicazione di ipotesi non vincolanti di riordino (ma sempre nei limiti dei requisiti minimi indicati dallo esecutivo).

In sostanza gli enti locali partecipano solo come ipotesi di procedimento, ma non determinano alcun potere di salvaguardia delle peculiarità locali sia di territorio che di popolazione; invero, ciò che manca nel procedimento di riordino di cui allo art. 17 è proprio la iniziativa necessaria dei comuni.

Ed ogni parametro di requisito, incidente sulla permanenza di province già esistenti, che non promani da iniziativa di base dei comuni e che con sia sancito a priori con legge ordinaria, deve essere ritenuto illegittimo in quanto in violazione dei disposti della Costituzione già indicati.

E, di conseguenza, si determina sotto tale profilo anche la illegittimità costituzionale dello art 17 impugnato sia nel suo integrale contenuto, che nelle singole statuizioni dei relativi commi.

Quanto alla violazione dell’art 133 cost. in correlazione allo art. 5 e 114

È deducibile per tabulas che l’art 114 (nel testo vigente) statuisce che la Repubblica è costituita (lo originario testo assumeva che la repubblica si riparte...) da Comuni, province, città metropolitane, Regioni e Stato.

Al secondo comma si ribadisce che tali enti (e quindi anche la Provincia) sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dal la costituzione.

In tale ottica l’art. 133 Cost. dispone che il “MUTAMENTO” delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province è stabilito con legge della repubblica su iniziativa dei Comuni e sentite le Regioni.

L’impronta dello spirito di democrazia locale che ispirò l’Assemblea Costituente emerge chiara ed evidente proprio nell’art.133 sopracitato: infatti, mentre prima, in regime assolutistico antirappresentativo, una provincia o un comune potevano essere istituiti o soppressi con un provvedimento legislativo che veniva emanato senza consultare la volontà popolare, oggi, ancorandosi al suddetto art. 133, si attribuisce importanza decisiva al volere del popolo in funzione di rappresentanza locale.

La base ispiratrice della norma è il rispetto della volontà popolare; di talché, una legge istitutiva di una provincia che prescindesse da tale volontà, emanata dal Parlamento senza la richiesta (... “le iniziative dei comuni interessati”...) difetterebbe di un presupposto di fatto sostanziale e sarebbe incostituzionale (Corte cost. 19 luglio 2004 n. 237; Corte cost. 17 giugno 2010 n. 214).

A maggior ragione la soppressione, su statuizione governativa, della Provincia.

Il testo fondamentale di cui all’art. 5 Cost., conformemente alla sua ispirazione non solo di riconoscimento ma soprattutto di promozione delle autonomie locali territoriali impone dunque che ogni ipotesi modificatoria prenda avvio dal basso, “su iniziativa dei Comuni”, come recita l’art. 133, comma 1, Cost. e non dallo Stato; a quest’ultimo, pertanto, spetta unicamente un ruolo di garanzia, ossia verificare che l’eventuale revisione delle circoscrizioni provinciali esistenti o il loro accorpamento siano o meno conformi all’interesse generale.

Stando, quindi, alla lettera della norma costituzionale, sarebbe precluso a priori un qualunque intervento statale volto a predeterminare le condizioni idonee a garantire la sopravvivenza dell’ente provinciale.

In sostanza la *ratio* del combinato disposto degli art 5 e 133 cost. è diretta a prefigurazioni positive per il territorio (istituzione o modifiche delle provincia) ma non a prefigurazioni negative (soppressione di province ed esistente tempo).

Il decreto-legge n. 95/2012, e la legge di conversione in esame, invece, come oramai chiarito, reca un’articolata procedura che, sebbene voglia coinvolgere Regione ed enti locali nell’applicazione dei parametri indicati dall’Esecutivo, fuoriesce dal procedimento indicato all’art. 133, comma 1, Cost.

Infatti, l’*iter* procedurale previsto dal provvedimento sulla c.d. *spending review* delinea un percorso il cui contenuto è già preconstituito dal Governo e non è affatto rimesso alla libera ed autonoma iniziativa dei Comuni come, del resto, contempla l’art. 133, comma 1, della Costituzione.



Inoltre, vengono fissati due criteri alla cui stregua dovranno effettuarsi gli accorpamenti: la dimensione territoriale e la popolazione residente, (la cui quantificazione è illegittimamente rimessa al un successivo provvedimento del Consiglio dei Ministri.

Orbene, questi criteri devono essere coerenti con l'obiettivo che si intende perseguire, cioè la riduzione della spesa pubblica, ma non possono per perseguire tale finalità, pervenire alla soppressione di enti istituzionali come la Provincia.

Il progetto governativo, in realtà, si rivela manchevole proprio sotto il profilo della coerenza della differenziazione legislativa.

In merito deve evidenziarsi che di recente la adita Corte costituzionale con la sentenza n. 151/2012, pur riconoscendo la legittimità dell'operato del legislatore statale in merito ai provvedimenti adottati inerenti ai tagli del costo della politica già contemplati nel decreto-legge n. 78/2010, ha rivolto un monito allo Stato, valido pro futuro, di rispettare i principi fondamentali che la Costituzione pone a garanzia degli enti locali territoriali. (Corte Cost. n. 151/2012).

Invero, quando si prefigura lo istituto del "mutamento" si fa riferimento sempre all'"accorpamento" di mera parte del territorio di una provincia ma esse non può incorporare il concetto di soppressione intera dello ente.

Tale modifica non è giustificabile (nella *ratio* dello art. 17) neppure nell'ambito di un "programma di risanamento della finanza pubblica".

Né, *ex adverso*, si venga ad eccepire che ciò era dovuto come attuazione degli impegni assunti in sede europea (vincoli imposti dall'art. 104 del trattato e art. 126 del....

La eccezione non convince in quanto la richiamata normativa non giustifica interventi di soppressione di enti (costituzionalmente rilevanti) posti a diretta garanzia della democrazia rappresentativa a livello locale.

Si può modificare il confine, la appartenenza (di comuni) ma sempre nel rispetto delle garanzie di cui allo art 133 Cost. e quindi salvaguardando comunque l'Ente.

Il concetto di "mutamento" deve essere limitato, ad un rapporto di equilibrio territoriale tra province esistenti, inerendo un riassetto territoriale di confini (nel rispetto della esistenza degli enti), che non può certo determinare la eliminazione dello ente (cioè di una Provincia).

D'altro canto, non a caso, lo art.133 in esame dopo il concetto di mutamento fa riferimento al concetto di istituzione di nuove province, in ciò presupponendo una limitata variazione territoriale di esse ma non la soppressione (anche se solo di alcune).

Il che significa che il mutamento inerisce una modifica tra due o più province (ma non la soppressione di una di esse) e che la istituzione di un nuova provincia è statuita mediante divisione dello originario territorio di due o più Province (fermo restando la permanenza di quella originaria anche se delimitata).

Sembra che nella esaminanda normativa lo art 17 abbia inteso riservare allo atto legislativo la approvazione delle mutate circoscrizioni, ma non la possibilità valutativa a priori dei requisiti incidenti sulla sussistenza istituzionale delle province e quindi sulla soppressione di esse, tanto che la norma fa riferimento a scelte già deliberate e conclusive.

Ma la dizione stessa non è chiara e comunque si pone in contrasto che le richiamate norme costituzionali.

Infatti testualmente la disposizione afferma che "riordino sulla base dei criteri e secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3 dello stesso art. 17».

Né valga, *ex adverso*, affermare che un riordino complessivo dei requisiti di esistenza della provincia attribuita allo esecutivo , non trovi ingresso nella tutela costituzionale dello art 133 Cost.

E la stessa adita corte costituzionale ha chiarito che è da ritenersi inderogabile e tassativo il concetto di istituzione o modifica territoriale, e quindi non può integrare criteri e/o elementi tali da poter pervenire (attraverso la modifica della circoscrizione provinciale) alla eliminazione di una provincia esistente (Corte Cost. n. 347/1994).

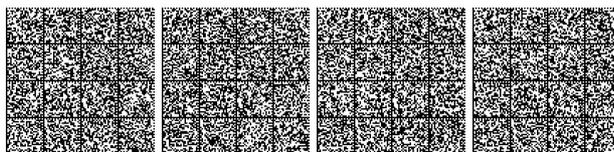
E ciò a maggior ragione nelle ipotesi in cui si viene a determinare che, con la eliminazione di una delle due province, lo intero territorio regionale viene a coincidere con quello della unica Provincia.

Inoltre aggiungasi che non è costituzionalmente legittimo neppure il procedimento prefigurato nei commi due e tre del citato art 17.

Innanzitutto il mutamento (e quindi i suoi presupposti) deve essere riservati al legislatore ordinario e non da questi delegati allo esecutivo.

È costituzionalmente illegittimo, comunque, il secondo comma dello art.17 là dove rimette ad un decreto governativo la individuazione dei requisiti minimi di dimensione territoriale e popolazione residente.

Invero lo Organo esecutivo, proprio attraverso la predeterminazione di requisiti, valuta e determina a posteriori la sopravvivenza o meno delle province decretando la effettiva soppressione di alcune di esse senza una analisi oggettiva



dello assetto istituzionale esistente riservata al parlamento (non a caso si evidenzia che la Provincia di Isernia è stata istituita con legge) ed in modo tale da soddisfare solo ed in modo irregolare profili di riduzione di spesa.

In detta angolazione la normativa in esame è ulteriormente illegittima con riferimento ai parametri costituzionali dello art 133 e 114 della costituzione.

D'altro canto la *ratio*, e la strutturazione contenutistica della norma art. 17 commi 2 e 3 non lasciano un ulteriore margine decisionale (rispetto alla delibera del Governo) agli Enti locali titolari del potere di iniziativa di modifica .

In tale ottica si viola il combinato disposto degli art. 133 e 5 della Carta costituzionale.

A ciò aggiungasi ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Il richiamato art. 133 Cost. consente il "mutamento" su iniziativa dei comuni sentite le Regioni.

In sostanza, come già innanzi anticipato la determinazione dello assetto dello Ente Locale (come principio di autodeterminazione istituzionale democratica), deve trovare iniziativa dalla comunità locale (e per essa dagli organi rappresentativi elementari, cioè il comune), e sentita la regione (garanzia della autonoma territoriale di cui allo art. 5 e disposizioni del titolo V ° della Costituzione).

Tali principi sono violati dallo art 17 che statuisce il potere di determinazione dei requisiti per la modifica (e soppressione della provincia) in capo al governo, via diretta ed immediata e riservando agli enti locali (e regionale, un momento partecipativo a posteriori e senza alcune potere effettivo decisionale.

Peraltro non deve ignorarsi che il procedimento di iniziativa comunale trova ingresso e disciplina proprio nello art. 21 T.U. 267/2000 (legge rinforzata) per cui nel momento in cui lo art.17 tenta di superare tale disciplina deve essere ritenuto incostituzionale.

Innanzitutto sussiste una riserva di legge assoluta (nella statuizione dello art 133) che impone come i mutamenti (e quindi anche la individuazione dei requisiti per tale mutamenti) siano riservati al Parlamento con lo strumento normativo della legge ordinaria.(Corte costituzionale 9 dicembre 1981 .204).

Valga al riguardo ricordare che la Corte ha, più volte, chiarito come, in ogni caso, disposizioni di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possono prescrivere solo criteri ed obiettivi, ma non imporre vincoli specifici e puntuali. (si veda art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, il quale riserva alla potestà legislativa regionale la disciplina dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa) (C.C. 20 maggio 2008 n. 159).

Nel caso di specie i requisiti (presupposti sostanziali e vincolanti come si deduce dallo intero assetto dello art 17 in esame) sono adottati dal Governo: e peraltro con atto amministrativo.

Il che non è costituzionalmente corretto.

Né peraltro, risulta che il legislatore ordinario abbia predeterminato i parametri (o presupposti o criteri) affinché il Governo individuasse, in modo concreto, i requisiti minimi di estensione del territorio e di popolazione.

È evidente che in assenza di tali obbligatori parametri, il Governo ha assunto criteri (in illegittima autonomia) che costituiscono decisione, *ex post*, per eliminare alcune provincie.

Infatti lo esecutivo (al momento della adozione della delibera di cui al 2 comma dello art 17), ben conosceva la estensione territoriale e la popolazione di ogni provincia esistente, per cui nello individuare i requisiti minimi, sostanzialmente ha soppresso le provincie di cui non riteneva (secondo una non motivata valutazione) necessaria la esistenza.

E ciò in modo ancor più grave: solo per poter risparmiare pochi soldi.

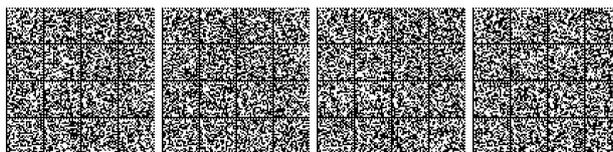
Ciò, peraltro, concretizza un grave errore di fatto e di prospettiva, se si considera che con la soppressione delle provincie (come quella di Isernia) non solo non si riduce la spesa pubblica ma questa aumenta considerando gli effettivi costi di trasferimento sia delle funzioni che del personale. (per vero già ridotto dalla applicazione della legge n. 42/2010 e n. 148/2011).

Il disegno di razionalizzazione delle competenze delle provincie così come concepito dalle norme esaminate presuppone risparmi tutti da quantificare e comunque non rilevanti in relazione all' impatto che questo intervento di riorganizzazione può generare sul sistema istituzionale locale con rilevanti ricadute economiche e sociali nel territorio.

In effetti operando, come si è fatto con la statuizione impugnata si verrebbero a determinare profili onerosi di tipo straordinario proprio in relazione al trasferimento delle funzioni dalle provincie ai comuni interessati.

Invero, non è affatto da escludere che i richiamati trasferimenti di competenze si verrebbe a determinare la necessità di onerosi riassetto interni per i comuni, oltre alla perdita delle economie di scala garantite oggi dallo svolgimento delle funzioni in modo accorpato dalla provincia.

Il tutto in palese violazione dello art 133 Cost.



A ciò aggiungasi che tali requisiti (in riferimento al concetto di mutamento) possono trovare applicazione per situazioni in itinere o future, ma certamente non possono costituire elemento impositivo (di riordino) per il permanere o il sopprimere di alcune province.

Ma vi è di più.

La disposizione di cui allo impugnato art 17, statuisce che il Governo deve adottare i requisiti che, comunque, garantiscano il rispetto della continuità territoriale (in tale ottica anche il mantenimento di province da tempo esistenti).

Nella ottica del rispetto della *ratio* dello art 133 Cost., con riferimento alle province esistenti, il mutamento circoscrizionale, deve comunque garantire che il territorio si articoli in una area corrispondente alla zona entro la quale si svolga la maggior parte dei rapporti socio/economici e culturali della popolazione esistente: ma non può essere soppressa.

Proprio ciò costituiva il presupposto inderogabile della istituzione della Provincia di Isernia come già innanzi significato.

Orbene nel momento in cui tale parametro viene caducato proprio attraverso la totale soppressione della provincia di Isernia e con il “ritorno” ad una provincia unica sullo intero territorio regionale il parametro si altera e viene meno.

A ciò aggiungasi che, il tal modo, si altera la intera raffio dello sviluppo del territorio in quanto il riequilibrio dell’intero nuovo territorio (unico per tutta la Regione) si trova squilibrato nella parte in cui la provincia di Campobasso incorpora quella di Isernia.

Peraltro la norma impone requisiti (di territorio e popolazione) unitari e inderogabili.

La disposizione in esame è interpretabile in modo costituzionalmente corretto, solo se si consentisse al Governo di adottare requisiti diversificati (e non unitari) proprio per garantire la continuità della provincia esistente; soprattutto ove la Regione sia, allo stato, costituita solo da due province (di cui una verrebbe soppressa per assenza dei requisiti minimi).

La disposizione dello art 133 statuisce la partecipazione diretta e decisionale (in un certo senso anche vincolante in quanto il mutamento promana dalla loro iniziativa) dei comuni.

In merito deve eccepirsi che la espressione (vincolante) di cui allo art 133 (...su iniziativa dei comuni....) deve essere ritenuta tale che il suddetto parametro deve costituire un *quid novi* (rispetto alla provincia esistente) e da valutarsi anteriormente in riferimento a situazioni concrete (istituzionali, territoriali, di esigenze del corpo elettorale, *ecc*) tali da non poter fare permanere la situazione esistente della provincia.

Ma in ciò certamente è da escludersi il rientro della spesa pubblica. E se il legislatore volontariamente sottrae ai comuni tale potere si determina un evidente violazione dello art. 133.

D’altro canto lo stesso art. 17 prefigura posizioni derogatorie per le province confinanti solo con province di Regione diverse da quella di appartenenza.

Non è razionale né logico che analoga deroga non sia stata prevista per le ipotesi in cui in una Regione sussistano solo due province e che applicando i requisiti minimi ne resta una sola con la conseguenza che il territorio regionale coincida con quello della Provincia.

Inoltre il disposto costituzionale prevede la partecipazione nel procedimento della Regione a garanzia della sua posizione costituzionale determinata dalla normativa del titolo V della Cost.

Invero lo art 133 viene palesemente violato nel momento in cui lo art. 17:

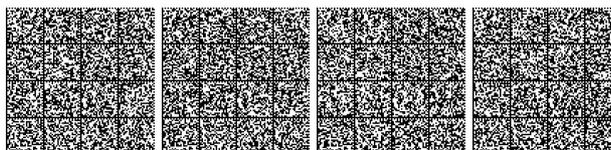
a) Non attribuisce direttamente ai comuni (interessati dalla soppressione sulla base dei requisiti assunti dal governo) di poter decidere, preventivamente, in merito alle ipotesi di riordino.

Basti evidenziare che nella situazione del Molise, sia per estensione del territorio che per popolazione, si impone la permanenza di una sola provincia, con la conseguenza che il potere partecipativo e valutativo dei comuni viene meno anche con riferimento al “rispetto della comunità territoriale”.

Né sembra costituzionalmente corretto che il legislatore ordinario (con lo art 17) sostituisca i comuni con un organismo associativo di rappresentanze (CAL) che non garantisce il potere decisionale attribuito ad ogni singolo comune.

A ciò aggiungasi che il potere di formulare ipotesi e proposte da parte di iniziative comunali, deve sempre limitato alle modifiche delle circoscrizioni provinciali nei limiti dei requisiti minimi individuati dal Governo.

b) Ma a maggior ragione lo art. 17 deve ritenersi incostituzionale nella parte in cui statuisce che le stesse Regioni (sulla base delle scelte *ex post*, dei comuni) possono trasmettere al Governo ipotesi di riordino sempre, e purché, nei limiti dei requisiti minimi indicati dal Governo non garantendo la vincolabilità di tali valutazioni regionali.



In tale ottica si viola palesemente il principio della autonomia regionale garantita dallo art 5 della Carta Costituzionale e art 117, nonché degli stessi art 118 e 119 che garantiscono nelle materie di detta statuizione, una autonomia Provinciale.

E di fatto con tale statuizione si viola anche il combinato disposto dell'art. 5, 114 e 118 Cost., che garantiscono alla Provincia un autonomo livello di esercizio di funzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Quanto alla violazione dello art. 5 della Costituzione

Ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, ed al principio del più ampio decentramento amministrativo nonché all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'articolo, nel suo complesso, è una garanzia fondamentale delle autonomie locali e quindi anche delle province come decentramento della operatività degli organi statali nel territorio locale.

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

Con lo impugnato art.17 non viene rispettato il dettato dello art.5 Cost. che garantisce e promuove le autonomie locali (quindi anche le provincie quali enti a rilevanza costituzionale previsti dallo art.114) anche nelle sue logiche implicazioni di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza.

Il concetto di mutamento, come già evidenziato, non può coincidere con quello di soppressione soprattutto attraverso la individuazione dei requisiti minimi incidenti *ex post* per la permanenza dello ente stesso.

E la norma viola, anche sotto altra angolazione, il dettato dello art.5 Cost. che valorizza e attua il principio del decentramento amministrativo, imponendo lo adeguamento legislativo a tali principi.

A ben vedere la *ratio* e il contenuto dello impugnato art.17 (nel prefigurare i requisiti minimi che determinano la soppressione di alcune provincie) si pone in evidente conflitto con la richiamata disposizione costituzionale.

Né valga eccepire, ulteriormente, che i richiamati principi (sanciti nello art.5 Cost) non verrebbero violati in quanto permane il comune come "cellula elementare" istituzionale.

Anche tale deduzione va disattesa se si considera che nella *ratio* dell'art. 5 (in relazione all'arti 14 Cost) la provincia è ente "costitutivo della Repubblica".

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

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

Invero così come strutturato il contenuto dello impugnato art. 17 si viene a determinare una totale coartazione della autonomia conferita allo ente provincia nella sua garanzia istituzionale di ente rappresentativo della collettività locale e nel perseguimento (e gestione) degli interessi locali già riconosciuti in precedenza con la istituzione, con legge, della stessa provincia di Isernia.

Certamente il "depauperamento/soppressione" di detto Ente, cioè la Provincia, non solo viola detto principio di garanzia per la collettività locale, ma si pone in palese contrasto anche con lo statuito criterio secondo il quale la Repubblica non solo riconosce, ma anche promuove le autonomie locali: con lo art. 7 si determina una irrazionale inversione di tendenza in materia.

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

D'altro canto a ben vedere lo art. 5 statuisce "promuove" le autonomie locale facendo ben comprendere che la azione della Repubblica deve essere diretta allo ampliamento degli enti (e non negativamente alla eliminazione di esse).

E tali principi fondamentali (dello art. 5) si concretizzano proprio nel testo e nella *ratio* dell' art 133 che fa riferimento, giustamente solo a modifiche o nuove costituzione di provincie.

Ma il combinato disposto in esame non prefigura soppressione di detti enti (provincia).

Quanto alla violazione dello art. 114 della Costituzione (nella statuizione di cui alla 1. cost. 3/2001). VIOLAZIONE ART 3 cost.



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

Tanto significa che la Provincia nel nostro ordinamento costituzionale è da qualificarsi come ente esponenziale di una comunità territoriale che si organizza democraticamente (in attuazione dello art. 1 Cost.) come continuazione del diritto di promozione delle autonomie locali, con la conseguenza che una volta che esse sono costituite con legge (e radicalizzate nel territorio) non possono essere abolite (con atti amministrativi) diminuendone la autonomia di rappresentanza politica e lo assetto democratico del territorio.

In tale ottica non può ignorarsi che la disposizione legislativa impugnata viola sostanzialmente anche lo art.3 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo, ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto rinvia al potere esecutivo la adozione di atti senza la preventiva individuazione dei parametri di sopravvivenza di enti provincia da parte dell'esecutivo.

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

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

La stessa Corte Costituzionale, risolvendo la questione di legittimità costituzionale relativa alle Comunità Montane, con riferimento proprio dalla Regione Molise, ha statuito che le stesse non possono considerarsi come Enti dotati di propria autonomia strutturale e funzionale, dipendendo direttamente dalla Regione, in quanto non sono ricomprese nel tassativo elenco previsto dall'art. 14 della Costituzione. (Corte costituzionale, 24 giugno 2005, n. 244) Il che significa che gli enti inseriti nello art 114 godono di rilevanza costituzionale non eliminabile con legge ordinaria.

Nella *ratio* di tale disposto gli enti territoriali, che costituiscono la Repubblica, attuano un principio autonomistico che implica il principio democratico.

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

Né il legislatore ordinario può pregiudicare la esistenza delle province (o di una di esse) riservando al potere esecutivo la individuazione dei requisiti minimi che incidono *ex post* sulla soppressione o meno di un ente provinciale (si veda art. 4 legge n. 131/2003).

Ed appare evidente che una "fonte impropria" (legge ordinaria per effetto di decretazione di urgenza convertito) non possa sopprimere (tale è la *ratio* contenutistica e procedimentale dello art.17) e/o determinare la "sostanziale abolizione" di un ente provincia garantito dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 e 133 Cost.

Né valga eccepire che lo art.17 statuisce un miglior assetto territoriale delle province (con attuazione del principio costituzionale di "mutamento" previsto dal 133 Cost.) in quanto la costante presenza (e da tempo) di un ente provincia (come Isernia) determina una garanzia di efficienza del ruolo di tessitura e raccordo tra territorio e collettività locale. Fermo restando che il concetto di mutamento non può assorbire quello di soppressione.

Sostanzialmente l'ente provincia non concretizza una struttura sovraordinata rispetto ai Comuni né sottordinata rispetto alle Regioni; in realtà si tratta di un ente territoriale autonomo titolare di funzioni storicamente proprie radicalizzatesi su determinate aree del territorio dello Stato e ulteriormente radicalizzatesi con l'entrata in vigore della Legge Cost. 3/2001.

Tanto è sufficiente per dimostrare come non sia consentito ad un atto del governo (o anche atto legislativo ordinario) incidere su di esse prevedendone la soppressione di alcune.

Pertanto, con lo impugnato articolo si viene a violare lo assetto storico del territorio e degli enti locali espansionali che hanno ricevuto garanzia costituzionale.

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

Proprio in ciò si viola, in modo sostanziale, l'art. 114, in quanto il proposto riordino dell'Ente provincia come Istituzione territoriale locale deve essere mantenuto nella sua autonomia sostanziale (garantita dalla Costituzione) e non può essere oggetto di "declassamento istituzionale" neppure (e soprattutto) per esigenze volte a risanare le finanze pubbliche.



In tal modo, la statuizione legislativa ordinaria (che di fatto pone la soppressione della Provincia) assurge a momento modificativo anche della Carta Costituzione.

Invero dal principio costituzionale di cui all'art. 114 viene fatta discendere una sorta di fisicità della Repubblica costituita da elementi essenziali interdipendenti e tali da assicurare una organicità vitale in quanto espressione di interessi differenziati (comunali, provinciali, ...) rappresentati da enti esponenziali direttamente espressione di una sovranità popolare.

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

Quanto alla violazione dell'art. 117, commi 2 lett. p) 4 e 6; artt. 118 e 119 cost.

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

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

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

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

La stessa va coniugata con i limiti prefigurati dall'art. 133 ed a garanzia dei principi di sussidiarietà verticale ed adeguatezza rispetto alle "dirette" esigenze della collettività locale.

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

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

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

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

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

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

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

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

Invero, anche a voler sostenere che l'art. 118, comma 2 non individua le effettive funzioni della provincia, certamente non può interpretarsi "tale limite" con il potere della legge ordinaria di sopprimere alcune provincie delineando, in modo integrale, il nuovo assetto dello intero territorio della Repubblica.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 8 della legge 5.6.2003 n. 131 recante disposizioni per l'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Lo intero art 17 ,che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non riempiendo, le fattispecie ivi nominate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n. 131/2003.

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

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

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

Posto che obiettivo della "manovra" (in cui si concretizzano le disposizioni legislative in esame) è la riduzione delle spese,(ma considerato che nessun - o quanto meno insignificante - risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate), il disciplinato riordino (che si traduce per Isernia in soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali appare sproporzionatamente lesivo delle garanzie costituzionali (in un bilanciamento di posizioni e obiettivi).

Invero la esistenza di una provincia su di un'area territoriale come appunto quella di Isernia (da oltre 30 anni) costituisce un livello attuativo dei principi di ragionevolezza anche a voler ritenere la necessità del rientro della spesa pubblica.

La democrazia istituzionale (come la provincia) assume preminenza rispetto ad ogni altro settore pubblico nel valutare il rientro del bilancio perché essendo essi enti esponenziali di una comunità nel territorio si può intervenire su di essi solo come ultima ratio di necessità di risparmio della spesa pubblica.

È indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale che le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, e che è ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali ove la loro violazione comporti (come nel caso di specie) una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (C.C. 21/03/2007 n. 95).

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

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

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

La Provincia è dunque ente esponenziale della collettività locale (espressione della democrazia rappresentativa) per cui non può essere eliminata.



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

Peraltro così come strutturato lo art.17 viene a pregiudicare, in modo irreparabile, il principio di sussidiarietà, ed in particolare di sussidiarietà verticale, nonché quello di adeguatezza previsto dall'art.118 Cost.

In effetti con la soppressione della provincia di Isernia, in applicazione dei requisiti minimi già individuati, di fatto viene meno la entità territoriale vicina al cittadino e tale da non poter garantire una diretta efficienza amministrativa nel territorio.

Pertanto, la nuova scansione = non più gerarchica = come prevista nello originario impianto costituzionale (che ripartiva la Repubblica in Regioni, Province e Comuni) viola i principi della sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e della leale collaborazione tra gli enti.

Il dettato costituzionale, nell'equiparazione tra gli enti costitutivi della Repubblica intende conferire loro pari dignità funzionale, senza lasciar intravedere alcuna possibilità di intervento sulla loro natura e struttura dei relativi organi.

Istanza di sospensione

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

La norma impugnata impone una sollecita procedura (peraltro oggetto di censure) con calerindazione tale da pervenire, con strana immediatezza) alla conclusione della eliminazione delle Province (compresa quelle di Isernia) adempimenti (con organismi illegittimi) .

E completato il procedimento la intera realtà (istituzionale, economico e organizzativo) del Territorio della provincia di Isernia (e quindi quello della regione Molise viene alterato = ed in modo certamente irreversibile).

Basti fare riferimento alle conseguenti:

a) Eliminazione di Uffici provinciali dello stato (prefetture, Questure; comando forze armate, camera di Commercio ,IACP, ecc)

b) il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali:

c) Riduzione della rappresentanza in Consiglio comunale di Isernia

d) Incidenza sulla rappresentanza nello Ente intermedio del corpo elettorale.

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

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare - previa sospensione all'esecuzione - l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 legge 7 agosto 2012, n. 135 di conversione, con modificazione, del DL 95/2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012 (serie ordinaria), nonché della stessa normativa (art 17) del DL citato 95/2012 per violazione degli articoli 5, 77, 114, 117, commi 2 lett. p), 4 e 6, 118, 119 e 126 della Costituzione, anche sotto il profilo di violazione del principio della leale collaborazione.

Sì deposita:

delibera della Giunta Regionale Molise n. 601 del 28 settembre 2012 (copia conforme);

Art. 17 Legge n. 135/2012 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012;

Art. 17 DL n. 95 del 6 luglio 2012 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2012.

Isernia-Roma, addì 5 settembre 2012

L'avv.: COLALILLO



N. 134

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Beni culturali - Norme della Regione Lombardia - Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale - Attribuzione alla Regione Lombardia delle attività e degli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale - Previsione dell'obbligo della comunicazione scritta al sindaco competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento e obbligo per il sindaco di trasmettere le comunicazioni ricevute alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia, entro sessanta giorni dal ricevimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16, artt. 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 10 e 88.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in persona del suo Presidente p.t., rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 16 del 31 luglio 2012 (pubblicata sul BUR n. 31 del 3 agosto 2012), recante: Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale.

Nella seduta del 28 settembre 2012 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte Costituzionale la legge della Regione Lombardia n. 16 del 31 luglio 2012 (pubblicata sul BUR n. 31 del 3 agosto 2012), secondo quanto si argomenta e si deduce come segue.

DIRITTO

La legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n.16, recante «Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale», presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 2, all'art. 2 e all'art. 4, commi 1, 2 e 3.

Tali disposizioni, infatti, al fine di valorizzare le «eccellenze storiche e culturali della Lombardia», attribuiscono alla Regione Lombardia «le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione» dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, prevedendo altresì che del rinvenimento del bene sia data «comunicazione scritta al sindaco del comune competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento» e che il sindaco trasmetta le comunicazioni ricevute «alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia per gli atti di sua competenza, entro sessanta giorni dal ricevimento».

Dette disposizioni regionali eccedono dalla competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali attribuita alla regione dall'art. 117, terzo comma, Cost., e invadono la competenza riservata alla legislazione statale in materia di tutela dei beni culturali dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Codesta Ecc.ma Corte si è pronunciata in materia nelle sentenze n. 94/03 e 9/04, nelle quali si afferma che: «In nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato;

successivamente a questa, anzi, il citato comma 1, (lettera b-bis), dell'art. 10 del D.Lgs. n. 368 del 1998, nel prevedere le concessioni per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, stabilisce, come s'è detto, che deve restare ferma la riserva statale sulla tutela dei beni. Alla luce delle suesposte considerazioni la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato».

Già l'art. 149 del D.lgs n. 112/1998 prevedeva che sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali la cui disciplina è contenuta nella legge 1° giugno 1939, n. 1089 e nel D.P.R. n. 1409/1963, e loro successive modificazioni e integrazioni. Oggi tali funzioni sono disciplinate dal Codice dei beni culturali, di cui al D.lgs n. 42/2004, che disciplina le principali forme nelle quali si sostanzia la tutela dei beni culturali.



In particolare il contrasto si pone con le norme di cui agli artt. 10 e 88 del Codice, secondo le quali il «ritrovamento» di tutte le cose «che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico» spetta allo Stato ed è «riservato al Ministero per i beni e le attività culturali», e si pongono in contrasto altresì con l'art. 90 dello stesso Codice, che, relativamente alla denuncia della scoperta dei beni d'interesse culturale stabilisce una procedura e dei termini diversi da quelli indicati dall'art. 4, commi 2 e 3, della legge regionale in esame, disponendo che il rinvenimento del bene debba essere denunciato «entro ventiquattro ore al soprintendente o al sindaco ovvero all'autorità di pubblica sicurezza».

Né può offrire rassicurazioni circa la legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate la circostanza che l'art. 2, comma 2, della legge in esame espressamente escluda dall'ambito d'intervento della legge stessa i beni culturali di cui al citato art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Infatti, in base alle disposizioni del Codice dei beni culturali sopra richiamate, tutte le cose mobili rinvenute nel territorio regionale, da rendere note al Soprintendente, sono in astratto suscettibili di ricadere nell'ambito di previsione dell'art. 10 del citato Codice e debbono pertanto essere valutate dall'amministrazione statale (unica dotata di competenza in materia) alla stregua di beni culturali, in quanto caratterizzate dall'interesse stabilito dal richiamato art. 10 del Codice medesimo.

Le disposizioni regionali censurate pertanto, lungi dal riferirsi a cose diverse dai beni culturali, inevitabilmente invadono il campo della tutela di tali beni che, come sopra ribadito, è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché alla competenza amministrativo-gestionale esclusiva del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art. 88 del Codice di settore.

Per le argomentazioni come sopra esposte si ritiene che la legge regionale n. 16 del 31 luglio 2012 (pubblicata sul BUR n. 31 del 3 agosto 2012), recante: Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale presenti profili d'illegittimità e pertanto promuove la questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta Corte ai sensi dell'art. 127 Cost. per sentire accogliere le seguenti conclusioni.

P.Q.M.

«Voglia la Ecc.ma Corte Costituzionale accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Lombardia n. 16 del 31 luglio 2012 (pubblicata sul BUR n. 31 del 3 agosto 2012), recante: Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale per contrasto con gli artt. 1, comma 2, all'art. 2 e all'art. 4, commi 1, 2 e 3 Cost.»

Si depositeranno con il ricorso:

- 1) legge Regione Lombardia n. 16 del 31 luglio 2012;
- 2) copia stralcio della delibera 28 settembre 2012 del Consiglio dei Ministri;
- 3) relazione allegata alla delibera.

Roma, addì 1° ottobre 2012

L'Avvocato dello Stato: SCARAMUCCI

12C0398

N. 135

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Previsione di inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione di dipendenti di ruolo regionali appartenenti a varie qualifiche funzionali ai quali erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato sulla base di una prova selettiva riservata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso - Violazione dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 26, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Pec ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12;

Contro Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Marche n. 26 del 1 agosto 2012, pubblicata sul BUR n. 77 del 9/8/2012, recante "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa" per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, comma 3, della Costituzione e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 settembre 2012.

1. Con la legge n. 26 del 1 agosto 2012, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 77 del 9.8.2012, la Regione Marche introduce "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa".

L'art. 3 di tale legge dispone che "Al fine dell'attuazione dell'articolo 48, comma 2, primo capoverso, della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche) e della riduzione della spesa di personale ai sensi dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa includono i soggetti vincitori delle selezioni di cui alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione) ed alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 (Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale) nelle dotazioni previste dall'articolo 34 della legge regionale 20/2001". Il riportato articolo 3 dispone quindi l'inserimento nelle dotazioni organiche dirigenziali della Regione Marche (c.d. ruolo ordinario ex art 34 legge regionale n. 20/2001) dei dipendenti di ruolo della stessa Regione, appartenenti a varie qualifiche funzionali, ai quali, sulla base di una semplice prova selettiva riservata, erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato.

La norma, disponendo l'inserimento nei ruoli dirigenziali della Regione del suddetto personale, al quale erano stati conferiti incarichi dirigenziali a tempo determinato sulla base di una semplice prova selettiva riservata, configura una fattispecie di inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, viola il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, principi sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Che il concorso pubblico, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza della pubblica amministrazione costituisca la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego è stato costantemente affermato dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 205/2004, n. 39/2004, n. 159/2005 e n. 127/2011).

Anche recentemente peraltro la Corte costituzionale ha sottolineato di aver ripetutamente affermato che "la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle" (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009), e, sulla base di tale rilevazione, ha ulteriormente affermato che "...deve escludersi la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive...", chiarendo che "...al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio..." (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (sentenza n. 90 del 2012).

P.Q.M.

Chiede che la Corte Ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge della Regione Marche n. 26 del 1/8/2012, indicata in epigrafe, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, comma 3, della Costituzione.

Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:

- 1. Estratto della deliberazione del C.d.M. del 28 settembre 2012.*
- 2. Copia della legge impugnata.*

Roma, 4 ottobre 2012

L'Avvocato dello Stato: MANGIA



N. 136

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento in materia di servizi pubblici - Servizio di depurazione e fognatura - Previsione che la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura (tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi di investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga"), ferma restando la potestà tariffaria dei Comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore della nuova disposizione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il riparto di competenze tra Stato e Province autonome stabilito dalle disposizioni costituzionali e da quelle statutarie e attuative - Violazione della competenza statale esclusiva nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela della concorrenza", cui è ascrivibile la definizione dei criteri per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici - Esorbitanza dalle competenze statutarie provinciali - Violazione dei poteri di regolazione tariffaria dei servizi idrici spettanti all'Autorità indipendente [per l'energia elettrica ed il gas].

- Legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2012, n. 17, art. 1, comma [1, *recte*] 2, aggiuntivo del comma 01 all'art. 35 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9 e 10; Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*) ed *s*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Provincia Autonoma di Trento, (C.F. 00337460224) in persona del Presidente della Provincia *pro tempore*;

Per la declaratoria di incostituzionalità (dell'art. 1 comma 1 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 17 del 30.7.2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 31 del 31.7.2012, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica", in relazione agli artt. 8, 9 e 10 del D.P.R. 31.8.1972, n. 670 recante lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige e delle relative norme d'attuazione, nonché in relazione all'art 117, comma secondo, lett. *e*) ed *s*) Cost.

La legge provinciale indicata in epigrafe, che detta disposizioni in materia di servizi pubblici e iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale per la revisione della spesa pubblica, è censurabile relativamente alla disposizione, contenuta nell'articolo 1, comma 2.

Detta disposizione, modificando l'art. 35 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3, prevede che: "La Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga". Resta ferma la potestà tariffaria dei comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore di questo comma".

La norma provinciale contrasta con il riparto di competenze stabilito, in materia, dall'art. 117, comma 2, lett. *e*) ed *s*), della Costituzione, nonché dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

Occorre premettere che, nella vigenza dell'assetto normativo ed istituzionale precedente alla riforma del settore del servizio idrico integrato operata nel 2011, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano non era mai stata attuata la legge n. 36 del 1994 ("Disposizioni in materia di risorse idriche"), in virtù dell'interpretazione che è stata data, dalle Province medesime, ad alcuni principi enunciati da codesta Corte nella sentenza n. 412 del 1994. Le due Province hanno così disciplinato autonomamente il servizio idrico integrato sul proprio territorio, anche sotto il profilo della regolazione tariffaria.

In proposito è utile rammentare che, ai sensi dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione, le Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa, esclusiva, in materia di acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), assunzione e gestione di servizi pubblici (art. 8, n. 19), urbanistica (art. 8, n. 5), opere idrauliche (art. 8, n. 24,), nonché competenza concorrente per l'utilizzazione delle acque pubbliche, e l'igiene e sanità, (art. 9, n. 9, e art. 10, Statuto). Occorre tutta-



via osservare che codesto Giudice delle leggi, con la sentenza n. 412 del 1994, in parziale accoglimento di un ricorso promosso in via principale dalle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso molteplici disposizioni della citata legge n. 36 del 1994, ebbe a dichiarare illegittimo, nella parte in cui si estendeva anche alle due Province, l'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, concernente l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e la competenza programmatica, di tale legge, respingendo invece ogni altra censura proposta dalle Province ricorrenti.

Inoltre, né la Provincia autonoma di Trento né quella di Bolzano, nel citato ricorso promosso avverso la legge n. 36 del 1994, impugnarono tale legge nella parte in cui introduceva un nuovo metodo tariffario per il servizio idrico integrato valevole su scala nazionale (art. 13).

Tanto premesso, appare evidente che, benché lo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige e le relative norme di attuazione citate rechino molteplici disposizioni afferenti lato sensu ai servizi idrici, non è dato rinvenire, in tale quadro normativo, alcuna disposizione che stabilisca o fondi la competenza legislativa esclusiva della Provincia della materia tariffaria.

A fronte di ciò, la giurisprudenza costituzionale è invece costante, v. sent. nn. 246/09, 307/09, 29/10, n. 142/10, nell'affermare che “la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.”

Dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, codesta Corte è tornata ulteriormente sull'argomento con la sentenza n. 357 del 2010, ribadendo che la potestà legislativa a regolare in via esclusiva il servizio idrico integrato sotto il profilo dell'organizzazione territoriale e della programmazione, già riconosciuta alle Province autonome con la sentenza n. 412/94, non è stata erosa dall'introduzione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente ex art. 117, comma 2, Cost.. Il giudice delle leggi ha quindi confermato l'attualità e la vigenza dei principi affermati nella sentenza n. 412/1994, anche nella ripartizione di competenze derivante dalla novella costituzionale del 2001, ribadendo cioè che, anche nel nuovo assetto, spetta alle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di regolare autonomamente il servizio idrico integrato (solo) sotto il profilo dell'organizzazione, dell'articolazione territoriale e della programmazione.

Tanto premesso, dal combinato disposto dell'art. 117, co. 2, lett. e) ed s) della Costituzione e delle riferite disposizioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione, deriva il seguente riparto costituzionale di competenze:

1 - rientra nella sfera di autonomia delle due Province autonome la disciplina dell'organizzazione e dell'articolazione territoriale del servizio idrico integrato sul proprio territorio, nonché la programmazione del servizio medesimo;

2 - rientra invece tra le competenze esclusive dello Stato, ex art. 117, co. 2, lett. e) ed s) della Costituzione, la definizione dei criteri per la determinazione delle tariffe da applicarsi sull'intero territorio nazionale e dunque anche nelle due Province autonome, criteri costituzionalmente riconducibili alle materie di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” e “tutela dell'ambiente”.

Non risulta infatti, nel nuovo assetto istituzionale e legislativo - e segnatamente all'interno delle previsioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione - uno specifico titolo di competenza che autorizzi le Province autonome di Trento e di Balzano a stabilire, in deroga ai citati parametri costituzionali, autonomi criteri tariffari per il servizio idrico integrato. Né tale titolo di competenza è stato individuato da codesta Corte nella sentenza n. 412/94 e nella successiva sentenza n. 357/2010.

Dette decisioni si limitano infatti a riscontrare la competenza legislativa delle due Province autonome a regolare il servizio idrico sotto il profilo dell'organizzazione, dell'articolazione territoriale e della programmazione.

A ciò aggiungasi il decreto legge n. 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/11, nell'attribuire all'Autorità “le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”, ha precisato che tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481” (art. 21, comma 19, D.L. n. 201/2011). Le disposizioni della citata legge n. 481/95, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità” - legge quadro sulla regolazione economica indipendente in Italia - si configurano certamente, peraltro al pari di quelle del decreto-legge n. 70/11 (con particolare riferimento all'art. 10, comma 11 e ss.) e del decreto legge n. 201/2011 (con particolare riguardo all'art. 21, comma 19), come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, cui la normativa delle Province autonome non può derogare, neppure se dettata nell'esercizio di competenze legislative esclusive, secondo quanto espressamente stabilito dallo stesso Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (v. art. 8, comma 1 e art. 4, comma 1).



L'art. 1, comma 1, della medesima legge n. 481/95, individua le finalità dell'introduzione nel nostro ordinamento delle Autorità indipendenti di regolazione nella necessità di garantire la "promozione (...) dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi (...) assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori". In ragione di ciò, i poteri di regolazione dell'Autorità, con particolare riferimento alla regolazione tariffaria, devono trovare pacifica applicazione, nei settori dei servizi di pubblica utilità ed, in particolare, in quelli dell'energia elettrica, del gas e del servizio idrico, anche nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dispiegandosi sull'intero territorio nazionale.

La norma regionale, per i motivi suesposti, quindi eccede dalle competenze statutarie della Provincia Autonoma di Trento, violando l'art. 117, comma 2, lett. e) e s) della Costituzione, considerato che la definizione dei criteri per la determinazione delle tariffe da applicarsi sull'intero territorio nazionale e dunque anche nelle Province autonome, rientra tra le competenze legislative esclusive che la Costituzione riserva allo Stato.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.1 comma 1 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 17 del 30.7.2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 31 del 31.7.2012, avente ad oggetto " Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica", in relazione agli art. 8, 9 e 10 del D.P.R. 31.8.1972, n. 670 recante lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige e delle relative norme d'attuazione, nonché in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. e) ed s) Cost.

Roma, 27 settembre 2012

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

12C0400

N. 137

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che, per affidare gli incarichi previsti dall'art. 20 della legge provinciale sui lavori pubblici impugnata, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano i parametri stabiliti ai sensi della normativa statale per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e, per quanto da questi non previsto, l'elenco dei prezzi previsto dall'art. 13, quale riferimento per determinare i compensi per attività professionali, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-ter - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 11, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e lett. l); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1; d.lgs. 12 aprile 2000, n. 163, art. 4, comma 3.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che la giunta provinciale adotta schemi-tipo di bando, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza per contrasto con la normativa statale di cui all'art. 64, comma 4-bis, del Codice dei contratti pubblici che affida all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare "bandi-tipo", cui le stazioni appaltanti si conformano.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.



Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Previsione che le amministrazioni aggiudicatrici prevedono nel bando di gara l'obbligo per i concorrenti di produrre le analisi dei prezzi mediante procedure telematiche e che le amministrazioni aggiudicatrici valutano la congruità delle offerte che, in base ad elementi specifici, appaiono anormalmente basse, anche per lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, in deroga a quanto previsto dall'art. 40 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, nonché della competenza concorrente in materia di appalti pubblici, per contrasto con la normativa del Codice dei contratti in tema di verifica delle offerte anomale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, art. 16, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Provincia autonoma di Trento, (C.F. 00337460224) in persona del Presidente della Provincia *pro-tempore* per la declaratoria di incostituzionalità degli articoli 11, comma 1, lett. c), 16, comma 1, lett. a) e c) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 3 agosto 2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 32 del 7 agosto 2012, avente ad oggetto «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'art. 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino S.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)», in relazione agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme d'attuazione, nonché in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. e) e l) Cost.

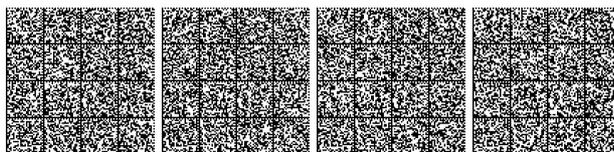
La legge, che detta una disciplina provinciale in materia di lavori pubblici, presenta diversi aspetti d'illegittimità costituzionale.

Si premette che, nonostante la Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, n. 17, del d.P.R. n. 670/1972, recante lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, abbia una potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse provinciale, tale potestà deve osservare i limiti previsti dall'art. 4 dello statuto, il quale stabilisce che la potestà legislativa regionale, ma anche quella provinciale, deve esplicitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Ciò è stato confermato da codesta Corte nelle sentenze n. 45/2010, n. 51/2006 e n. 447/2006 ove è statuito che «il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni speciali e delle province autonome attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tali materie potranno continuare ad imporsi al rispetto delle regioni speciali». In proposito, sicuramente le disposizioni del Codice degli appalti, il d.lgs. n. 163/2006, possono considerarsi espressione di riforma economico-sociale, che in quanto tale, vincolano il legislatore provinciale.

Inoltre, si segnala che codesta Corte ha più volte statuito (in particolare si vedano le sentt. n. 536/2002 e n. 447/2006) che, nel caso in cui una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà primaria delle regioni a statuto speciale o delle province autonome interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore nazionale possa incidere sulla materia di competenza regionale qualora l'intervento sia volto a garantire standards minimi ed uniformi ed introdurre limiti unificanti che rispondano ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle regioni speciali e delle province autonome.

Nel caso di specie la «tutela della concorrenza» e l'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e) e lettera l), Cost., possono certamente interferire con la materia dei lavori pubblici, per cui tutti gli aspetti disciplinati dal d.lgs. n. 163/2006 inerenti questi profili devono ritenersi vincolanti anche per la Provincia autonoma di Trento che pertanto non può introdurre una disciplina difforme. Ciò è stato confermato dalla recente giurisprudenza costituzionale da cui si desume che la materia «tutela della concorrenza» spetta al legislatore statale anche nel rapporto con la competenza legislativa di regioni a statuto speciale e province autonome (cfr: sentt. n. 443/2007, n. 1/2008, n. 51/2008, n. 326/2008).



A fronte delle considerazioni su esposte, il d.lgs. n. 163/2006 è vincolante anche per le regioni a statuto speciale e per le province autonome, sia perché può essere considerato espressione di riforma economico sociale, sia perché disciplinante profili che rientrano nella nozione di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», di competenza esclusiva statale.

In particolare il d.lgs. n. 163/2006, recante il Codice dei contratti pubblici, ha individuato all'art. 4, comma 3, quegli aspetti della disciplina dei contratti pubblici che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato e che sono sottratti alla competenza anche delle regioni speciali e delle province autonome; si tratta delle seguenti materie: qualificazione e selezione dei concorrenti, procedure di affidamento, criteri di aggiudicazione, subappalto, poteri di vigilanza sul mercato, attività di progettazione e piani di sicurezza, stipulazione ed esecuzione dei contratti, direzione dell'esecuzione e collaudo, contenzioso, contratti per la tutela dei beni culturali, nel settore della difesa, segreti e che esigono particolari misure di sicurezza.

Si segnala, in proposito, che codesta Corte nella sent. n. 401/2007 ha confermato la competenza esclusiva statale nelle materie su elencate in quanto rientranti alcune (le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti; le procedure di affidamento, esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa, ed esclusi, in particolare i criteri di scelta e di nomina delle commissioni di gara; i criteri di aggiudicazione; i criteri di aggiudicazione che devono presiedere all'attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza; i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti; il subappalto) nella nozione di «tutela della concorrenza», ex art. 117, comma 2, lettera e), Cost., ed altre (la regola della tassatività dei tipi contrattuali per la realizzazione di lavori, di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 163/2006, le garanzie di esecuzione, la direzione dei lavori, le polizze, le varianti in corso d'opera ed il collaudo) in quella di «ordinamento civile», ex art. 117, comma 2, lettera l).

Inoltre, l'art. 4, comma 5 del d.lgs. n. 163/2006 prevede che le regioni speciali adeguino la propria legislazione in materia secondo le disposizioni statutarie.

Sulla base di tali premesse sono censurabili, perché adottate in violazione dei vincoli posti al legislatore provinciale dal suindicato art. 8, comma 1 dello Statuto, nonché invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006 le seguenti disposizioni della legge in esame:

1. — L'art. 11 della l.r. n. 18/2012, che disciplina i parametri da seguire nell'affidamento degli incarichi di progettazione e delle altre attività tecniche, è invasivo della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera 1) («ordinamento civile») ed e) («tutela della concorrenza»).

Tale articolo, contrastando con quanto previsto dall'art. 9 del d.l. n. 1/2012, prevede che «per quanto non previsto dalla normativa statale per i servizi attinenti alla architettura e all'ingegneria» si applica — ai fini della determinazione dei compensi per attività professionale — l'elenco dei prezzi previsto dall'art. 13 della l.p. n. 26/1993. Inoltre, dispone che fino alla data di approvazione di tale elenco, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare le tariffe professionali «anche se abrogate dall'art. 9 del d.l. n. 1/2012».

Al riguardo, si osserva che l'art. 9 del d.l. n. 1/2012, che abrogando le tariffe professionali e affidando ad un apposito decreto ministeriale il compito di determinare i corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria (si veda il comma 2 del citato art. 9), persegue una finalità di tutela della concorrenza (tanto che l'art. 9 è posto sotto il Titolo I del decreto n. 1/2012, menzionato, appunto, «Concorrenza»). A questo fine, il legislatore statale interviene su un ambito riconducibile all'«ordinamento civile», vale a dire le tariffe professionali. In considerazione delle finalità perseguite dalla normativa statale, la disposizione della l.p. n. 18/2012, che prevede una fonte diversa da quella prevista dalla legge statale per la determinazione dei compensi e dispone la perdurante vigenza di tariffe professionali abrogate, è da ritenersi palesemente incostituzionale.

2. — L'art. 16, comma 1, che modifica l'art. 30 della l.p. n. 26/1993, è invasivo della potestà legislativa esclusiva statale prevista dall'art. 117, comma 2, lettera e) («tutela della concorrenza»).

In particolare, il comma 1, lett. a) dell'art. 16, che inserisce il comma 3-bis all'art. 30 della l.p. n. 26/1993, dispone che «La Giunta provinciale (...) adotta schemi tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente». La disposizione contrasta con quanto previsto dall'art. 64, comma 4-bis, del Codice dei contratti pubblici, come introdotto dalla lettera h) del comma 2 dell'art. 4, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, che affida alla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare dei «bandi-tipo», cui le stazioni appaltanti si conformano.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 45/2010, il settore dei contratti pubblici assume importanza nazionale e richiede «l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del paese. Tali principi comportano, tra l'altro, l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali». La predisposizione dei bandi-tipo appare funzionale al soddisfacimento dei richiamati principi. Pertanto, benché lo statuto di autonomia assegni una maggiore autonomia alla provincia



di Trento nella materia dei lavori pubblici, la stessa sicuramente soggiace alla previsione di cui all'art. 64 del Codice dei contratti, con la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione in esame. È parimenti incostituzionale la disposizione contenuta al comma 1, lettera c) dell'art. 16, per contrasto con gli artt. 86 e ss. del Codice dei contratti in materia di verifica delle offerte anomale. Tale disposizione, che inserisce il comma 5-bis all'art. 30 della l.p. n. 26/1993, infatti consente alle amministrazioni aggiudicatrici di «valutare la congruità delle offerte che, in base ad elementi specifici, appaiono anormalmente basse, anche per lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria». Così disponendo la norma provinciale assegna alle amministrazioni aggiudicatrici un margine di discrezionalità che non è compatibile con le procedure di verifica delle offerte anomale e di rilevazione della congruità dei prezzi individuate in maniera molto dettagliata agli articoli 86-89 del codice.

P. Q. M.

Dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 11, comma 1, lett. c), 16, comma 1, lett. a) e c) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 3 agosto 2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 32 del 7 agosto 2012, avente ad oggetto «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'art. 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino S.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)», in relazione agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme d'attuazione, nonché in relazione all'art 117, comma secondo, lett. e) e l) Cost.

Si allega la delibera del Consiglio dei ministri in data 28 settembre 2012 recante la determinazione d'impugnare la legge provinciale indicata in epigrafe.

Roma, addì 2 ottobre 2012

L'avvocato dello Stato: AIELLO

12C0401

N. 250

*Ordinanza del 7 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di A. G.*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro A.G., nato a Touba (Senegal) l'8 aprile 1980; CUI 02W4PVL, detenuto per questa causa presso la Casa Circondariale di Torino, difeso di fiducia dall'avv. Alessandro Gasparini presente.



In data 2 febbraio 2012 personale della Polizia Municipale — in abiti civili — osservava, nei pressi di via Carmagnola uno scambio tra l'odierno imputato, A. G., che veniva visto estrarre dalla bocca un oggetto di piccole dimensioni, e F. M. che veniva visto consegnare del denaro.

L'acquirente veniva subito fermato e trovato in possesso di una dose di stupefacente, che riferiva di avere appena acquistato per la somma di 20 euro.

L'A. veniva controllato e trovato in possesso di altro stupefacente, di due telefoni cellulari e di 105 euro in contanti.

Fin dalle iniziali spontanee dichiarazioni alla polizia giudiziaria, l'A. ammetteva di aver svolto attività di spaccio di droga ricevuta da un nigeriano. Nel corso dell'udienza di convalida, il prevenuto confermava le dichiarazioni spontanee, ammettendo integralmente gli addebiti relativi allo stupefacente, mentre negava di avere opposto resistenza, spiegando di non avere compreso trattarsi di pubblici ufficiali, in quanto si era sentito afferrare da soggetti in borghese, che non si erano neppure qualificati.

Il G.I.P., con ordinanza emessa in data 4 febbraio 2012, convalidava l'arresto delle ore 15.40 ed applicava la misura della custodia cautelare in carcere per i reati sub 1 e 2.

Il 16 febbraio 2012 l'imputato veniva presentato dal P.M. davanti al Tribunale affinché si procedesse nei suoi confronti con rito direttissimo entro i trenta giorni.

Egli è chiamato a rispondere del delitto di cui all'art. 73, comma 1 d.P.R. n. 309/1990 per la cessione a F. M., di una dose di cocaina del peso netto di grammi 0,1675, contenenti milligrammi 19 di cocaina cloridrato (capo 1) e per la ulteriore detenzione di altri ovuli di cocaina — del peso complessivo netto di grammi 3,9572, contenenti milligrammi 443 di cocaina cloridrato — e di eroina del peso complessivo netto di grammi 6,1396, contenenti milligrammi 1027 di eroina nonché milligrammi 140 di monoacetilmorfina e milligrammi 79 di acetil codeina (capo 2); nonché del delitto di cui agli artt. 61 nn. 2, 337 c.p. perché adoperava violenza — consistita nel colpire al volto e nell'ingaggiare una colluttazione con l'ag. Vair Manuel — per opporsi al predetto pubblico ufficiale che stava procedendo agli atti di servizio relativi alla sua identificazione e/o arresto e ricostruzione dei delitti sub 1 e 2 (capo 3).

A seguito di richiesta di rito abbreviato avanzata dall'imputato, si procedeva alla discussione, nel corso della quale il difensore sollevava preliminarmente l'eccezione di costituzionalità dell'art. 69, comma quarto, c.p. nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73 comma quinto, d.P.R. n. 309/1990 possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, per violazione degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione.

La questione è rilevante ai fini della presente decisione e non appare manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

La materiale consistenza dell'episodio per cui si procede sub 1) e 2) impone senz'altro di riconoscere l'attenuante di cui al comma 5 dell'art. 73 d.P.R. n. 309.

Si tratta, infatti, di un banale caso di «spaccio da strada», concernente quantitativi modesti di stupefacente qualitativamente scadente, venduti ad un prezzo irrisorio; le modalità di vendita (sulla pubblica via, senza alcuna particolare precauzione e in assenza di ogni accorgimento) sono elementari e certamente non indicative di particolare scaltrezza; l'acquirente è soggetto maggiorenne; l'agente è persona straniera, che è stata identificata compiutamente a mezzo di un passaporto, senza fissa dimora e stabile fonte di reddito. L'O. ha, sin da subito, ammesso l'addebito principale.

Al predetto viene contestata la recidiva specifica, infraquinquennale e reiterata di cui all'art. 99 comma 1 e 2 numeri 1 e 2 e comma 4 c.p.

Egli risulta avere già riportato le seguenti condanne:

1. sentenza ex art. 444 c.p.p. in data 23 luglio 2004 del G.I.P. presso il Tribunale di Torino - irrevocabile il 31 ottobre 2004, per cessione illecita di sostanze stupefacenti. Reato commesso il 14 maggio 2004; pena 6 mesi di reclusione ed euro 1.200 di multa;

2. sentenza ex art. 444 c.p.p. in data 8 febbraio 2005 del G.I.P. presso il Tribunale di Torino - irrevocabile il 12 aprile 2005, per cessione illecita di sostanze stupefacenti; art. 337 c.p.; 582 c.p. Reati commessi il 25 ottobre 2004; pena anni 1, mesi 8 di reclusione ed euro 2000 di multa;

3. sentenza ex art. 444 c.p.p. in data 23 settembre 2005 del Tribunale di Torino - irrevocabile 8 novembre 2005, per cessione illecita di sostanze stupefacenti. Reato commesso il 21 settembre 2005; pena anni 1, mesi 6 di reclusione ed euro 4000 di multa;

4. sentenza ex art. 444 c.p.p. in data 8 maggio 2006 del Tribunale di Torino - irrevocabile 9 maggio 2007, per art. 14 comma 5-ter T.U. stranieri. Reato commesso il 5 maggio 2006; pena mesi 5, giorni 10 di reclusione;



5. sentenza in data 18 luglio 2008 della Corte d'Appello di Torino – irrevocabile 16 ottobre 2008, per cessione illecita di sostanze stupefacenti; art. 337 c.p.; 582 c.p. Reati commessi il 2 aprile 2008; pena mesi 9, giorni 10 di reclusione ed euro 2400 di multa.

La legge n. 251/2005 ha introdotto significative modifiche in tema di recidiva, stabilendo, tra l'altro:

il divieto di considerare qualunque circostanza attenuante prevalente sulla recidiva reiterata (art. 69, quarto comma, c.p.);

imponendo, sempre in caso di recidiva reiterata, un aumento minimo per la continuazione non inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave (all'art. 81, quarto comma, c.p.).

La Corte costituzionale ha già una volta dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005 n. 251, rilevando che — in tutti i casi sottoposti al suo esame (si trattava di applicare il comma quarto dell'art. 99 c.p. e non il comma quinto dello stesso articolo) — non si trattava di recidiva obbligatoria e, quindi, non essendo venuto meno il potere discrezionale del giudice di escluderla o di riconoscerla, era errato il presupposto da cui muovevano tutti i remittenti.

La Corte ha, infatti, precisato che, con l'unica eccezione di cui al quinto comma dell'art. 99 c.p., in ogni altro caso il giudice «applicherà l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo quando ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo — in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 c.p. — sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» e che «di conseguenza, allorché la recidiva reiterata concorra con una o più attenuanti, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento — soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69 comma 4 c.p. — unicamente quando, sulla base dei criteri dianzi ricordati, ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea a influire di per sé, sul trattamento del fatto per cui si procede; mentre, in caso contrario, non vi sarà luogo ad alcun giudizio di comparazione».

Nel nuovo art. 69 c.p., il legislatore ha ritenuto che solamente nelle ipotesi espressamente contemplate dal comma quinto, trattandosi dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), la commissione di un nuovo delitto da parte di soggetto recidivo possa *ex lege* essere considerata idonea a influire di per sé, sul trattamento del fatto per cui si procede, senza dunque che tale valutazione sia rimessa al giudice, come invece nel caso previsto dal comma quarto (questo essendo il significato della particolare espressione «l'aumento della pena per la recidiva è obbligatorio», contenuta appunto nel comma quinto).

Tale orientamento, sebbene pienamente condivisibile e seguito da questo giudice già prima della sentenza n. 192 del 5-14 giugno 2007, non appare, tuttavia, sufficiente a risolvere in radice il problema in esame con riguardo a tutte le ipotesi prospettabili e, specificatamente, non è decisivo rispetto alla fattispecie concreta su cui si deve giudicare.

Segnatamente, se bene è stato inteso l'insegnamento della Corte costituzionale, poi ribadito dalla successiva giurisprudenza di merito e di legittimità, riconoscere od escludere la recidiva reiterata facoltativa rimane un'operazione valutativa radicalmente distinta dal giudizio di bilanciamento tra la stessa recidiva ed alcune circostanze attenuanti.

Ne consegue che, fondandosi su presupposti completamente diversi, le due valutazioni non sono destinate necessariamente a coincidere.

Per escludere la recidiva occorre fondarsi sui criteri succintamente riassunti dalla Corte costituzionale con la sentenza citata.

Per correttamente intendere tali criteri pare utile ricordare che nel sistema anteriore all'entrata in vigore della legge 11 aprile 1974, n. 99, convertito, con modificazioni, in legge 7 giugno 1974, n. 220, la recidiva stava fuori dal giudizio di bilanciamento ed era il più delle volte obbligatoria; l'applicazione del relativo aumento avveniva a valle dell'eventuale giudizio di bilanciamento (che non sempre era possibile) e dei conseguenti aumenti, o delle conseguenti diminuzioni di pena: il principio era che «In caso di reato continuato nella determinazione della misura della pena da irrogare in concreto occorre far luogo prima alla riduzione di pena conseguente all'applicazione delle attenuanti generiche, indi procedere all'aumento di pena derivante dall'aggravante della recidiva e, da ultimo, a quello conseguente alla continuazione» (Cass. 28.5.1969 n. 243). Invero, la recidiva non veniva considerata una vera e propria aggravante, e per questo era sottratta al giudizio di equivalenza o di prevalenza di cui all'art. 69 c.p. (Cass. 24 gennaio 1969, n. 2254).

La riforma del 1974 stabilì invece, da un lato, che la recidiva era sempre facoltativa, dall'altro lato, che essa entrava sempre nel giudizio di bilanciamento insieme alle altre aggravanti.

Alla luce di tali profonde modifiche la giurisprudenza puntualizzò che: «Il giudice del merito, dalla sola circostanza dell'avvenuta contestazione della recidiva, non può immediatamente passare ad operare l'aumento della pena inflitta per il reato ritenuto, senza aver prima accertato la sussistenza formale dei presupposti stessi della recidiva e



senza aver fatto uso poi della facoltà riconosciutagli dalla legge di escludere o no la recidiva stessa» (Cass. 17 marzo 1983, n. 2031.) «In base al nuovo testo dell'art. 99 c.p., la contestazione della recidiva rimane sempre obbligatoria, mentre non è più obbligatorio l'aumento della pena per tale circostanza, sicché il giudice è tenuto a stabilire, volta per volta, se la recidiva sia espressione di insensibilità etica e di pericolosità, tali da manifestare una maggiore punizione del reo» (Cass. 9 novembre 1978, n. 13777). «Malgrado la sua particolare natura di qualificazione giuridica inerente alla persona del colpevole, la recidiva riceve nel vigente ordinamento penale un trattamento giuridico del tutto identico a quello previsto in generale per le circostanze aggravanti del reato, sicché, ai fini della determinazione della pena, occorre procedere alla valutazione globale della fattispecie, circostanziata da aggravanti ed attenuanti, ed alla conseguente individuazione della incidenza del risultato di tale valutazione sulla determinazione stessa» (Cass. 18 dicembre 1978, n. 16038).

Completamente diverso l'ambito e i criteri su cui fondare il giudizio di bilanciamento, che si risolve in una valutazione integrale della personalità dell'imputato e dell'entità complessiva del fatto e nel quale non è necessario che il giudice proceda ad un raffronto quantitativo, aritmetico, degli elementi positivi e negativi qualificanti il reato ed il suo autore, essendo invece sufficiente che, in una visione complessiva e sintetica di essi e nella pienezza dei suoi poteri discrezionali, dia rilievo a quello o quelli ritenuti maggiormente significativi o di valore decisivo oppure che segnali la loro perfetta equivalenza (Si veda, tra le tante: Cass. sez. 1, Sentenza n. 12992 del 6 novembre 1980; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 3774 del 10 novembre 1981).

In sintesi, il giudizio sulla sussistenza in concreto della pericolosità qualificata inerente la recidiva, e quindi sulla sussistenza della relativa aggravante, è distinto, e logicamente antecedente; rispetto al giudizio sul bilanciamento tra le aggravanti (ivi eventualmente compresa la recidiva) e le attenuanti.

Se tali premesse sono corrette, ne consegue che permangono, necessariamente, situazioni — come quella di specie — in cui una valutazione corretta degli elementi fattuali, che non intenda superare capziosamente il dato normativo vincolante, non consente di ritenere tranquillamente praticabile l'esclusione della recidiva reiterata.

Al contrario, nella medesima situazione concreta, una valutazione altrettanto serena del complesso degli elementi fattuali oggettivi e soggettivi del caso, imporrebbe — ove a ciò non ostasse il rigido vincolo oggi imposto dall'art. 69, quarto comma c.p. — di ritenere la (sussistente) recidiva reiterata sub valente rispetto alla circostanza ad effetto speciale di cui al comma quinto dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990.

In particolare, avendo riguardo al tempo ed alla natura dei precedenti, si evidenzia come gli stessi (ad eccezione della condanna sub 4 relativa ad una fattispecie ormai depenalizzata) siano, senza ombra di dubbio, piuttosto recenti e tutti specifici e, conseguentemente, tali da non poter essere considerati ininfluenti sulla realizzazione dell'episodio in esame. I criteri indicati anche dalla Corte costituzionale sono, infatti, univoci e rendono chiaro che, nel caso di specie, il reato oggetto del presente processo dovrebbe essere considerato quale manifestazione di una maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato.

Non può però sottovalutarsi, la peculiare disciplina prevista in materia di stupefacenti.

È noto, infatti, che il sistema sanzionatorio principale è articolato fondamentalmente sulle due disposizioni contenute rispettivamente, da un lato, nei commi 1 ed 1-bis, dall'altro, nel comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309/1990.

Le due distinte previsioni riguardano situazioni nettamente diverse: il primo prevede la condotta del «trafficante di droga», soggetto che dispone di risorse economiche non indifferenti e tratta, senza tendenzialmente esporsi di persona in luoghi pubblici, quantitativi di rilievo; il quinto è, nella pressoché totalità dei casi, riferibile alla condotta del «piccolo spacciatore» - quasi sempre soggetto che vive in condizioni di marginalità (tossicodipendente, disoccupato, straniero clandestino), il quale ottiene dall'attività illecita un minimo sostentamento necessario per vivere e/o per procurarsi lo stupefacente da consumare, svolgendo sulla strada la rischiosa attività di vendita al minuto dello stupefacente.

Il legislatore ha, evidentemente, tenuto conto della enorme differenza di tali difformi situazioni prevedendo la pena della reclusione da anni 6 ad anni 20 e da 26.000 a 260.000 euro di multa, per la condotta del trafficante di droga; stabilendo una pena decisamente più mite — da 1 a 6 anni e da 3.000 a 26.000 di multa — per il piccolo spacciatore di strada.

Rispetto alle modifiche introdotte per i recidivi reiterati dalla legge n. 251/2005, l'aspetto problematico di tale disciplina, può essere individuata nel fatto che l'ipotesi nettamente meno grave non è in questa materia (così come accade nella in moltissimi altri casi, tra l'altro, in materia di furto, di rapina e di estorsione), l'ipotesi base, bensì soltanto una circostanza attenuante speciale ad effetto speciale (che comporta un minimo sanzionatorio pari ad un sesto dell'ipotesi base).

Sul punto, è addirittura superfluo richiamare la consolidata e monolitica giurisprudenza, che esclude potersi considerare il comma quinto dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990 una ipotesi autonoma di reato.



Ne consegue che, nella materia degli stupefacenti, ove non si ritenga di poter escludere la recidiva reiterata in adesione ai criteri più volte richiamati, l'impossibilità di valutare prevalenti le circostanze attenuanti e, in particolare, quella di cui al comma quinto dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990, porta ad applicare, semplicemente in ragione del tipo d'autore, una pena — per un caso di modesta gravità oggettiva — pari a quella che verrebbe irrogata per una ipotesi concreta decisamente più grave e, dunque, sproporzionata alla effettiva gravità del fatto.

S'aggiunga, per meglio comprendere gli effetti devastanti della recidiva reiterata nel caso concreto ed in situazioni analoghe, che allo stesso risulta applicabile — laddove non sia esclusa la recidiva reiterata — anche la «nuova» disciplina in materia di continuazione, di talché (anche ad escludere la continuazione con il capo B)(1), l'aumento calcolato per la continuazione con la condotta di resistenza a p.u. non potrebbe essere inferiore ad un terzo della pena base, ovvero — partendo dal minimo editale stabilito dal comma primo dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990 (anni 6) — non meno di 2 anni.

Solo per rendere in modo evidente gli effetti dell'applicazione della normativa attualmente vigente in discussione, si evidenzia che per un medesimo modesto fatto di spaccio su strada con successiva resistenza (altrettanto lieve, poiché priva di qualsiasi conseguenza lesiva sulle vittime) — come quello in esame — ove l'imputato recidivo reiterato, venga giudicato con rito abbreviato, la pena minima detentiva, potendo essere le attenuanti giudicate solo equivalenti alla recidiva, sarà pari a 5 anni e 4 mesi di reclusione (p.b. 6 anni; aumentata di 2 anni per la continuazione con l'art. 337 c.p.; ridotta per il rito di un terzo). Si tratta della pena finale effettivamente richiesta dal P.M. nel caso in esame.

In una ipotesi concreta esattamente identica, commessa da soggetto non recidivo reiterato, con prevalenza dell'attenuante di cui al comma 5 dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990 e delle attenuanti generiche (concedibili in considerazione della confessione resa e delle misere condizioni di vita), la pena detentiva potrebbe arrivare (laddove si ritenga applicabile il minimo della pena base ed un ridotto aumento per la continuazione) fino a 5 mesi e 20 giorni (p.b. per quinto comma, 1 anno; ridotta per le generiche ad 8 mesi; aumentata di 15 giorni per la continuazione; ridotta per il rito).

In conclusione, a seguito del divieto di considerare prevalenti sulla recidiva reiterata anche le attenuanti speciali ad effetto speciale (e nello specifico quella di cui al comma quinto dell'art. 73 d.P.R. n. 309/1990) e dell'aumento minimo obbligatorio per la continuazione, la normativa in discussione può portare a sanzionare con una pena fino a 10 VOLTE superiore un fatto identico.

La oggettiva ed evidente differenza naturalistica e criminologica della condotta illecita viene, pertanto, completamente obliterata in forza della esclusiva considerazione dei precedenti penali dell'autore.

Ciò posto, paiono sussistere ragioni di contrasto con la Carta costituzionale per violazione degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione.

Infatti, la norma della cui costituzionalità si dubita (art. 69, quarto comma, c.p.) impone — quantomeno nei casi in cui sussista una circostanza attenuante speciale ad effetto speciale, quale, nello specifico, quella di cui all'art. 73, comma quinto, d.P.R. n. 309/1990 — di applicare pene identiche a situazioni ontologicamente diverse, così comportando per fatti-reato sovrapponibili un trattamento fino a dieci volte superiore in funzione unicamente del «tipo di autore».

(1) L'art. 73 è norma a fattispecie tra loro alternative, con la duplice conseguenza, da un lato, della configurabilità del reato allorché il soggetto abbia posto in essere anche una sola delle condotte ivi previste; dall'altro, della esclusione del concorso formale di reati quando un unico fatto concreto integri contestualmente più azioni tipiche alternative, nel qual caso le condotte illecite minori perdono la loro individualità e vengono assorbite nell'ipotesi più grave, (cfr., ex multis, Cass. Sez. 4, 19 novembre 2008, n. 6203, Canu ed altri; Sez. 4, 7 aprile 2005, n. 22588, Volpi ed altri; Sez. 4, 26 giugno 2008, n. 36523, Baire). Perché ciò ricorra, è, però, necessario: 1) che si tratti dello stesso oggetto materiale; 2) che le attività illecite minori siano compiute dallo stesso soggetto che ha commesso quelle maggiori ovvero dagli stessi soggetti che ne rispondano a titolo di concorso; 3) che le condotte siano contestuali e, cioè, si verifichi il susseguirsi di vari atti, sorretti da un unico fine, senza apprezzabili soluzioni di continuità. Qualora, per contro, le differenti azioni tipiche siano distinte sul piano ontologico e cronologico, esse costituiscono, conseguentemente, più violazioni della stessa disposizione di legge e, dunque, reati distinti, eventualmente unificabili per continuazione, se commessi dagli stessi soggetti in concorso tra loro ed in presenza di un disegno criminoso unitario ... collocazione temporale distinta delle condotte di detenzione e cessione, in quanto i vari tipi di sostanza stupefacente erano già in possesso degli imputati nell'abitazione di Merano Giovanna, occultati nei luoghi più disparati dell'abitazione, come accertato dai verbalizzanti nel corso delle perquisizioni personali e domiciliari eseguite nella notte del 2 aprile 2008. Di tali sostanze, soltanto una parte (già detenuta) veniva ceduta dai prevenuti, che si alternavano alla finestra attraverso la quale avveniva la consegna dello stupefacente richiesto di volta in volta dagli avventori. Orbene, proprio la rilevata distinzione cronologica tra la detenzione e la cessione depone per l'esatta contestazione di entrambe le condotte, unificate sotto il vincolo della continuazione. In sintesi, deve ritenersi che le condotte tipiche previste dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (acquisto, detenzione, raffinazione, trasporto, cessione), ponendosi tra loro in rapporto di alternatività formale, perdano la loro individualità quando si riferiscano alla stessa sostanza stupefacente e siano indirizzate a un unico fine, senza un'apprezzabile soluzione di continuità (Sez. 4, Sentenza n. 17626 del 5 febbraio 2004) di talché il concorso formale tra i reati di illecita detenzione e cessione di sostanza stupefacente è escluso nel caso in cui le condotte abbiano come oggetto materiale la medesima sostanza stupefacente, siano contestuali e poste in essere dal medesimo soggetto o dai medesimi soggetti che ne rispondano a titolo di concorso, poiché, in tal caso, la condotta illecita minore perde la propria individualità per essere assorbita in quella più grave. (In motivazione la Corte ha precisato che, diversamente, ove le condotte siano distinte sul piano ontologico e cronologico, si è in presenza di pluralità di reati, eventualmente unificabili per continuazione). Sez. 3, Sentenza n. 8163 del 26 novembre 2009 Ud. (dep. 2 marzo 2010) Rv. 246211. Ancora, la Corte di Cassazione ha anche ribadito che, non può ravvisarsi una ipotesi di continuazione nel caso in cui la condotta si riferisca a diversi tipi di droghe appartenenti alla stessa tabella (Sez. 6, Sentenza n. 20501 del 26 febbraio 2010; la Corte ha negato la continuazione a seguito della soppressione della distinzione tabellare tra droghe «leggere» e «pesanti», operata dalla legge n. 49 del 2006, anche in tale ipotesi).



Tali disposizioni impediscono, pertanto, di irrogare un trattamento penale differenziato per fatti diversi e, dunque, di dare rilievo al «fatto commesso» ed al «principio di offensività», nonché di rispettare il «principio di proporzionalità» della pena funzionale a garantire che le pene non consistano «in trattamenti contrari al senso di umanità» e tendano «alla rieducazione del condannato».

Per tali ragioni, si rimette al vaglio della Corte costituzionale la legittimità della norma di cui all'art. 69, quarto comma, c.p., nella parte in cui vieta di considerare qualunque circostanza attenuante, ivi compresa quella ad effetto speciale e, segnatamente, quella di cui all'art. 73 comma quinto d.P.R. n. 309/1990, prevalente rispetto alla recidiva reiterata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p. (come sostituito dall'art. 3 legge 5 dicembre 2005, n. 251) nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73 comma 5 d.P.R. n. 309/1990 possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, per violazione degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione come esplicitato in motivazione;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 7 marzo 2012

Il giudice: SALVADORI

12C0426

N. 251

Ordinanza del 26 luglio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Società HBG Connex S.p.a. contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma Monopolio dello Stato

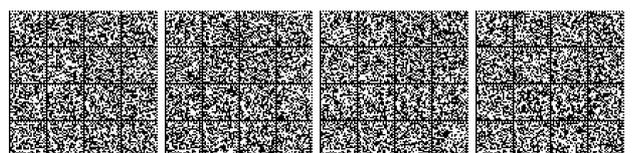
Gioco e scommesse - Videolotterie - Fissazione al 1° settembre 2012 della data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6 per cento sulla parte della vincita eccedente i 500 euro - Irragionevolezza per l'assoluta incongruità ed insufficienza del tempo per realizzare le necessarie modifiche tecnologiche ai sistemi ed ottenerne l'omologazione e procedere all'installazione della modifiche stesse - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 9.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 188 del 2012, integrato con motivi aggiunti, proposto dalla società Hbg Connex S.p.a., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Medugno e Annalisa Lauteri, con domicilio eletto presso Luigi Medugno in Roma, Via Panama, n. 58;

Contro il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con la quale sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo, dei seguenti atti: *a*) decreto direttoriale dell'A.A.M.S. prot. n. 2011/2876/Strategie/UD in data 12 ottobre 2011 nella parte concernente la variazione della misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera *b*) del R.D. 18.06.1931, n. 773; *b*) ogni altro atto presupposto, conseguente, coordinato c/o connesso, ivi compresi: il decreto direttoriale prot. 2011/50017/giochi/UD in data 16 dicembre 2011; la nota prot. n. 2011/50554/Giochi/ADI in data 20 dicembre 2011; la nota prot. n. 2011/51713/Giochi/ADI in data 30 dicembre 2011; la nota prot. n. 2012/62/Giochi/ADI in data 2 gennaio 2012;

quanto al ricorso per motivi aggiunti, della nota dell'A.A.M.S. in data 8 maggio 2012, con la quale si dispone che l'applicazione dell'addizionale pari al 6% sulla parte della vincita eccedente € 500 «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile», aggiungendo che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti»;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto ratto di costituzione in giudizio dell'A.A.M.S. - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 luglio 2012 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

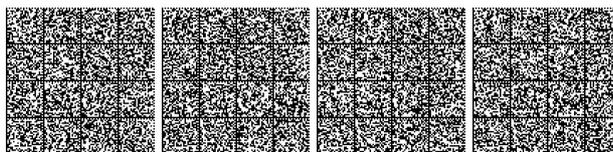
Considerato, in punto di fatto, che:

l'art. 12, comma 1, lettera *l*), del decreto-legge n. 39/2009, convertito il legge n. 77/2009, nel prevedere l'avvio della sperimentazione dei nuovi sistemi di gioco denominati videolotterie (di seguito *VLT*), ha affidato all'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (di seguito A.A.M.S.) il compito di “attuare la concreta sperimentazione e l'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali in ambienti dedicati, dalla generazione remota e casuale di combinazioni vincenti, anche numeriche, nonché dalla restituzione di vincite ciclicamente non inferiori all'ottantacinque per cento delle somme giocate, definendo: 1) il prelievo erariale unico applicabile con una aliquota massima non superiore al 4 per cento delle somme giocate, con la possibilità di graduare, nel tempo, le percentuali di tassazione in modo crescente, per favorire le fasi di avvio dei nuovi sistemi di gioco”;

in attuazione di tale disposizione l'A.A.M.S. con decreto direttoriale del 6 agosto 2009 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 12 agosto 2009, n. 186) ha stabilito, all'art. 4, che “agli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera *b*), del T.U.L.P.S., collegati in rete, si applica un prelievo erariale unico, fissato in misura del 2% delle somme giocate per gli anni 2009, 2010 e 2011, del 3% delle somme giocate per l'anno 2012 e del 4% delle somme giocate per l'anno 2013, dovuto dal soggetto titolare della concessione per il controllo remoto del gioco mediante gli apparecchi”;

è successivamente intervenuto il decreto-legge n. 138/2011, convertito il legge n. 148/2011, il quale ha stabilito, all'art. 2, comma 3, che “Il Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con propri decreti dirigenziali adottati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo tra l'altro introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto nonché dei giochi numerici a totalizzazione nazionale, variare l'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite in denaro, la misura del prelievo erariale unico, nonché la percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita”;

in attuazione di tale disposizione l'A.A.M.S. con decreto direttoriale del 12 ottobre 2011 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 14 novembre 2011, n. 265) ha stabilito, all'art. 5 (rubricato “variazione della misura del prelievo erariale unico”), che “la misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera *b*), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è variata come segue: *a*) a decorrere dal 1° gennaio 2012 si applica un prelievo del 4 per cento sull'ammontare delle somme giocate e una addizionale pari al 6 per cento sulla parte della vincita eccedente euro 500; *b*) a decorrere dal 1° gennaio 2013, ferma l'addizionale sulle vincite eccedenti l'importo di 500 euro, il prelievo sull'ammontare delle somme giocate è del 4,5 per cento” (comma 1) e che “i prelievi sulle vincite di cui al comma 1 sono trattenuti all'atto del pagamento delle stesse e sono versati del concessionario unitamente al primo versamento utile della quota della raccolta del gioco dovuta all'erario. Con successivo decreto direttoriale sono previste disposizioni attuate per l'applicazione del presente comma, anche al fine di stabilire procedure e modalità di controllo e verifica degli adempimenti” (comma 3);



l'A.A.M.S. con il successivo decreto direttoriale del 16 dicembre 2011 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 31 dicembre 2011, n. 304), ha previsto (all'art. 1, comma 1) che "al fine di dare applicazione all'addizionale pari al 6 per cento delle vincite eccedenti l'importo di euro 500 sugli apparecchi di cui all'articolo 110 comma 6 lettera b) del T.U.L.P.S., i concessionari della rete telematica degli apparecchi da divertimento ed intrattenimento, di cui all'articolo 14-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640, richiedono ad AAMS, entro il 20 gennaio 2012, l'avvio del processo di verifica di conformità necessario all'adeguamento dei sistemi di gioco e provvedono alla consegna di tutta la documentazione e delle componenti hardware e software necessarie", e (all'art. 1 comma 2) che "... Fino alla conclusione dei necessari aggiornamenti tecnici dei sistemi di gioco di cui all'articolo 110, comma 6, lettera b), del T.U.L.P.S., l'addizionale di cui al comma 1, è applicata dal concessionario all'atto del pagamento della vincita al giocatore";

come riferito nel ricorso introduttivo, tutti i concessionari hanno rappresentato all'A.A.M.S. «l'impossibilità allo stato di procedere all'applicazione dell'addizionale sulle singole vincite eccedenti i 500 euro, poiché gli attuali sistemi di gioco non consentono la rilevazione delle suddette singole vincite in tempo reale»;

l'A.A.M.S. con nota del 20 dicembre 2011 ha, quindi, provveduto ad indicare le modifiche da apportare ai sistemi di gioco entro il termine del 20 gennaio 2012;

l'A.A.M.S. con la successiva nota del 30 dicembre 2011 ha disposto che, «ai fini di dare attuazione a quanto previsto nei citati decreti direttoriali, non si può che interpretare il disposto normativo riferendo l'applicazione dell'addizionale prevista al valore nominale dei ticket emessi e portati all'incasso», così sostituendo la ritenuta sulla "vincita", con una diversa ritenuta da applicare sull'importo nominale del "ticket";

l'A.A.M.S. con nota del 2 gennaio 2012 ha, da ultimo, confermato la necessità di procedere alla ritenuta sulla vincita (e non quindi sul ticket), purché «vengano messi a disposizione dell'Amministrazione i dati necessari per consentire un adeguato riscontro dell'applicazione dell'addizionale medesima»;

Considerato che la società Hbg Connex chiede l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso introduttivo deducendo i seguenti motivi:

l) violazione dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011; eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione della corretta sequenza procedimentale, con contraddittorietà, mand'esta illogicità e infagionevolezza. La società ricorrente lamenta innanzi tutto l'incongruità del termine del 20 gennaio 2012, assegnato ai concessionari per l'adozione e la presentazione del progetto tecnico contenente le modifiche necessarie per applicare la addizionale del 6 per cento di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), del decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, evidenziando che (come può evincere dalle premesse del decreto direttoriale del 16 dicembre 2011) il partner tecnologico dell'A.A.M.S. (ossia la SOGEI) «ha chiarito che ... le modifiche da apportare ai sistemi in essere sono tante e tali che si potrà iniziare ad attivare il procedimento di messa in esercizio dei nuovi sistemi non prima del 1° luglio 2012». Inoltre la ricorrente sostiene che la disciplina transitoria posta dall'art. 1, comma 2, del decreto direttoriale del 16 dicembre 2011 — secondo la quale la predetta addizionale "è applicata dal concessionario all'atto del pagamento della vincita al giocatore" — è illegittima perché: *a)* «tutte le VLT oggi in esercizio, infatti, emettono scontrini (ticket) che riportano il dato dell'importo che può essere riscosso dal giocatore all'esito di una o più giocate effettuate sulla VLT, importo che corrisponde al credito residuo (che è il portato indistinto di tutte le vincite e le perdite che si sono susseguite nel corso delle giocate su uno stesso apparecchio video terminale)»; *b)* «al termine di una o più giocate effettuate sulla VLT il ticket, dunque, riporta solo il dato complessivo, non indicando il numero e l'entità delle singole vincite del giocatore portatore del ticket, riferibili a una o più giocate»; *c)* «ne consegue che ad un ticket portato alla cassa di un importo superiore a 500 euro potrebbe non corrispondere alcuna vincita di importo superiore a 500 euro; viceversa, ad un ticket di un importo inferiore od uguale a 500 euro potrebbero corrispondere una o più vincite di importo superiore a 500 euro che, prima dell'emissione del ticket stesso, il giocatore ha utilizzato per effettuare ulteriori giocate»; *d)* «allo stesso modo, un giocatore che termina la serie di giocate sul singolo apparecchio con credito residuo pari a zero, potrebbe aver: totalizzato una o più vincite superiori a 500 euro, senza passare per la cassa (poiché in tal caso la macchina non emette alcun ticket)»; *e)* «se ne deduce che, l'addizionale non risulta applicabile al momento del pagamento del ticket per l'assoluta indeterminatezza della base imponibile (numero di vincite superiori a 500 euro); l'esatto numero ed entità delle singole vincite superiori a 500 euro per ogni sala e/o VLT sarà evincibile solo a posteriori (allorquando, quindi, il giocatore non sarà più rintracciabile) dalle informazioni che il sistema è oggi in grado di fornire, mentre, le attuali funzionalità disponibili sul sistema di gioco VLT non consentono di associare ad un ticket la sequenza di giocate effettuate e, dunque, le eventuali relative vincite superiori a 500 euro»; *f)* «allo stato, quindi, vi è la totale impossibilità di esigere il pagamento dell'addizionale da parte del soggetto onerato, ossia da parte del giocatore». Infine, secondo la ricorrente, tenuto conto di quanto precede, risultano illogiche e comunque inattuabili anche le indicazioni fornite dall'A.A.M.S. con le note del 30 dicembre 2011 e del 2 gennaio 2012;



II) violazione dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 39/2009, nonché del decreto direttoriale n. 30200 del 6 agosto 2009; eccesso di potere per incongruenza e illogicità; in subordine, questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 23 Cost. La presente censura riguarda l'art. 5 del decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, nella parte in cui dispone la variazione della misura del prelievo erariale unico sulle vincite delle VLT. In particolare la società ricorrente lamenta che tale decreto è privo del necessario fondamento legislativo, non potendosi rinvenire tale fondamento nell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011, perché tale disposizione è compatibile con l'art. 23 Cost. solo se interpretata nel senso di affidare all'A.A.M.S. il potere di variare il prelievo erariale unico entro il limite del 4% fissato dall'art. A, comma 1, del decreto-legge n. 39/2009. In via subordinata, per il caso in cui si ritenesse che la disposizione dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011, consenta di variare il prelievo erariale unico oltre il predetto limite del 4%, la società ricorrente sostiene che tale disposizione si pone in contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.;

Considerato che questo Tribunale con l'ordinanza n. 299 in data 25 gennaio 2012 ha accolto la domanda cautelare proposta unitamente al ricorso introduttivo, evidenziando «profili di fondatezza delle censure dedotte dalla parte ricorrente, in particolar modo in ordine alla contestata legittimità della previsione, contenuta nelle espressioni amministrative provvedimentali dell'Amministrazione resistente, piuttosto che in necessarie disposizioni di fonte primaria, circa l'obbligo "imposto al concessionario di effettuare un prelievo erariale del 6 per cento sulle vincite" ... nonché con riferimento alle constatate difficoltà tecniche che rendono, allo stato, impossibile l'adempimento imposto ai concessionari dagli atti impugnati, con evidenti conseguenze pregiudizievoli in danno di essi»;

Considerato, ancora in punto di fatto, che a fronte della assenza (evidenziata con la suddetta ordinanza n. 299/2012) di una copertura legislativa per le disposizioni introdotte con il decreto direttoriale in data 12 ottobre 2011 — il legislatore è recentemente intervenuto con l'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, secondo il quale: Le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare le maggiori entrate di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono quelle di cui al decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato 12 ottobre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011. Conseguentemente, nel predetto decreto direttoriale a) all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, le parole: «31 dicembre» sono sostituite dalle seguenti: «1° settembre»; b) all'art. 3, commi 1 e 2, le parole: «31 dicembre» sono sostituite dalle seguenti: «1° luglio»; c) all'art. 5, comma 3, dopo le parole: «I prelievi sulle vincite di cui al comma 1» sono inserite le seguenti: «, a decorrere dal 1° settembre 2012.»;

Considerato che la società Hbg Connex con il ricorso per motivi aggiunti impugna la nota dell'A.A.M.S. in data 8 maggio 2012, con la quale si dispone che l'applicazione dell'addizionale pari al 6% sulla parte della vincita eccedente € 500 (di seguito addizionale del 6%) «a decorrere dal 1° settembre 2012 è trattenuto all'atto del pagamento della vincita eroganda e versato dal concessionario unitamente al primo versamento utile» e che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, al primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti», deducendo le seguenti censure:

I) illegittimità derivata della nota dell'A.A.M.S. in data 8 maggio 2012 per incostituzionalità dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012, come convertito dalla legge n. 44/2012 per violazione degli art. 3 e 97 Cost., nonché per violazione dell'art. 23 Cost.; violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in tema di giusto processo. La società ricorrente — dopo aver evidenziato che l'art. 10, comma 9, del decreto legge n. 16/2012 si configura come una legge-provvedimento, adottata in pendenza di giudizio per sanare la carenza di copertura legislativa della addizionale del 6 per cento, denunciata con il ricorso introduttivo e stigmatizzata da questo Tribunale con l'ordinanza cautelare n. 299/2012 — sostiene innanzi tutto che tale modo di legiferare contrasta con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi-provvedimento. Infatti da pendenza di un ricorso giurisdizionale avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con legge non può essere considerata del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa», perché il legislatore non può ignorare la pendenza del giudizio e le aspettative di giustizia del ricorrente. Pertanto l'art. 10 comma 9, del decreto-legge n. 16/2012 si pone in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost. per irragionevolezza, per violazione del principio «del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso» (cfr. Corte Cost. 4 dicembre 1995, n. 492) e per violazione del principio del miglior perseguimento dell'interesse pubblico. Inoltre, secondo la ricorrente, la copertura legislativa fornita al decreto direttoriale del 12 ottobre 2011 non elimina tutti i vizi di legittimità denunciati con il ricorso introduttivo. Infatti l'art. 10, comma 9, del decreto legge n. 16/2012 si è limitato a posticipare l'applicazione della nuova disciplina al 1° settembre 2012, senza considerare che nell'ordinanza cautelare n. 299/2012 era stato evidenziato che la ritenuta sulle singole vincite non poteva essere applicata in mancanza delle necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi hardware e software, le quali richiedono la partecipazione non solo dei concessionari, ma anche



dei produttori dei sistemi, nonché del partner tecnologico dell'A.A.M.S.,...che «è chiamato a compiere le necessarie verifiche di conformità ed a concedere le relative certificazioni di collaudo che consentono la messa in esercizio dei suddetti sistemi». Pertanto l'aver ignorato tale fondamentale circostanza e l'aver previsto per l'applicazione dell'addizionale del 6 per cento un termine palesemente incongruo e, soprattutto, non correlato alla previa omologazione delle necessarie modifiche tecnologiche comporta che la legge-provvedimento in esame debba ritenersi manifestamente irragionevole ed incoerente con gli interessi pubblici da perseguire; del resto, come già dedotto nel ricorso introduttivo, «la stessa SOGEI aveva stimato in non meno di sei mesi il tempo minimo necessario per portare a termine tutte le attività di su spettanza». Infine la ricorrente sostiene che l'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012 contrasta con i principi del giusto processo di cui all'art. 6 della CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, perché trattasi di una legge provvedimento finalizzata a vanificare l'azione giudiziaria proposta avverso il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011, e con l'art. 23 Cost., perché non vi è stata, da parte del legislatore, la espressa previsione del nuovo tributo;

II) autonomi profili di illegittimità della nota dell'A.A.M.S. in data 8 maggio 2012, per violazione dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138/2011 e dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012. La presente censura concerne la decisione dell'A.A.M.S. di non consentire il funzionamento dei sistemi di gioco che, alla data del 1° settembre 2012, dovessero risultare non conformi alle disposizioni vigenti. In particolare la società ricorrente sostiene che tale decisione è illegittima, sia perché l'Amministrazione si limita a richiamare il *dies qua* da cui decorre l'obbligo dei concessionari di applicare la ritenuta sulle vincite, senza considerare che non è stato ancora adottato il decreto direttoriale previsto dall'art. 5, comma 3, del decreto 12 ottobre 2011, ove si prevede l'adozione di disposizioni attuative l'applicazione dell'addizionale; sia perché, non esistendo una 4.0, certa entro la quale l'Amministrazione è tenuta a collaudare le modifiche, alla data del 1° settembre 2012 non sarà possibile conformare i sistemi alle disposizioni vigenti e, quindi, si verificherà la paralisi della raccolta del gioco tramite VLT, con grave pregiudizio all'interesse pubblico alla continuità del servizio;

Considerato, in via preliminare, che:

secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 25 del 2006), il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile — oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) — quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993);

la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi provvedimento può ritenersi definitivamente risolta dalla Corte Costituzionale con l'affermazione di principi ormai consolidati. Infatti, la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità della categoria di atti normativi in esame in base al rilievo dell'insussistenza di una riserva di amministrazione, ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti, attribuzioni gestorie, e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con l'assetto del vigente ordinamento costituzionale, la giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il coronario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, questo Tribunale ritiene condivisibile la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: A) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile limite nuovo, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; B) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum*; giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza



con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizione; C) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento;

Considerato che, stante quanto precede, questo Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, sanciti dagli artt. 3 e 97, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, nella parte in cui - nonostante le «difficoltà tecniche che rendono, allo stato, impossibile l'adempimento imposto ai concessionari dagli atti impugnati, con evidenti conseguenze pregiudizievoli in danno di essi», evidenziate nella suddetta ordinanza cautelare n. 299/2012 e ribadite dalla società ricorrente con i motivi aggiunti, ove sono stati evidenziati i ritardi imputabili all'Amministrazione nella fase di omologazione delle necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi - fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio dell'applicazione della ritenuta del 6 % sulla parte della vincita eccedente 500.

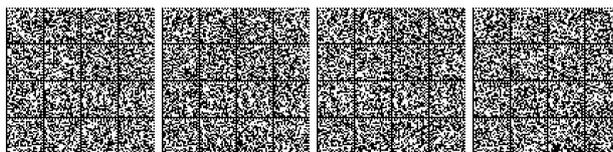
In particolare:

in punto di rilevanza della questione, questo Tribunale (chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare proposta con il ricorso per motivi aggiunti) ritiene decisivo il contenuto della impugnata nota dell'A.A.M.S. in data 8 maggio 2012, nella parte in cui si afferma che «non sarà consentito il funzionamento dei sistemi di gioco che, a primo settembre 2012, risulteranno non conformi alle disposizioni vigenti». Infatti da quanto esposto in precedenza risulta evidente che il termine del 1° settembre 2012 non è stato autonomamente fissato dall'Amministrazione, la quale si è limitata a recepire la puntuale previsione contenuta nell'articolo 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012;

sempre in punto di rilevanza della questione, questo Tribunale ritiene non condivisibile la tesi adombrata dalla Difesa erariale nella memoria depositata in data 21 luglio 2012, secondo la quale l'impugnata nota in data 8 maggio 2012 non avrebbe carattere provvedimentale, perché le verifiche di conformità delle modifiche tecnologiche da apportare ai sistemi hardware e software «sono per legge demandate al partner tecnologico SOGEI» e, quindi, l'A.A.M.S. si sarebbe limitata a richiamare la società ricorrente alle proprie responsabilità, «atteso che solo SOGEI può dichiarare all'esito di una verifica, la conformità o meno di un sistema di gioco alle prescrizioni vigenti». Infatti risulta evidente che la predetta nota in data 8 maggio 2012 è immediatamente lesiva per i concessionari, perché con essa l'A.A.M.S. interpreta l'art. 10, comma 9, del decreto legge n. 16/2012 nel senso della impossibilità di dilazionare il termine del 1° settembre 2012 (ad esempio, in ragione della mancata adozione del decreto direttoriale previsto dall'art 5, comma 3, del decreto 12 ottobre 2011 o in ragione della tardiva omologazione dei sistemi da parte della SOGET) e contestualmente diffida (con ogni conseguenza di legge) i concessionari dal continuare a svolgere la propria attività se alla data del 1° settembre 2012 non avranno conformato i propri sistemi alle disposizioni vigenti;

in punto di non manifesta infondatezza della questione, questo Tribunale osserva innanzi tutto che l'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012 - nel fissare immancabilmente al 1° settembre 2012, la data di avvio dell'applicazione della addizionale del 6% - si pone contrasto col principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), perché il decreto-legge n. 16/2012 è entrato in vigore solo nel mese di marzo 2012 ed il termine del 1° settembre 2012 appare assolutamente incongruo ed insufficiente per realizzare le necessarie modifiche tecnologiche dei sistemi, ottenerne l'omologazione e procedere all'installazione delle modifiche stesse, specie se si considera che i tempi per l'omologazione non dipendono dal concessionario e che la fase di installazione richiede un congruo lasso di tempo. In particolare, secondo questo Tribunale, assumono rilevanza decisiva: a) la Circostanza (non contestata dall'A.A.M.S.) che alla data del deposito del ricorso (7 luglio 2012) la società ricorrente risultava ancora in attesa dell'omologazione delle suddette modifiche tecnologiche; b) il fatto che la Difesa erariale nella memoria depositata in data 21 luglio 2012 abbia confermato che «le verifiche di conformità sono per legge demandate al partner tecnologico SOGEI»; c) la circostanza che la parte ricorrente alla camera di consiglio del 25 luglio 2012 abbia confermato, con dichiarazione resa a verbale, che è tuttora in corso il procedimento di omologazione delle suddette modifiche tecnologiche d) la circostanza che non sia stato ancora adottato il decreto direttoriale previsto dall'art 5, comma 3, del decreto 12 ottobre 2011;

ancora in punto di non manifesta infondatezza della questione, questo Tribunale osserva che nell'ordinanza cautelare n. 299/2012, erano state poste in rilievo le «difficoltà tecniche che rendono, allo stato, impossibile l'adempimento imposto ai concessionari dagli atti impugnati, con evidenti conseguenze pregiudizievoli in danno di essi», sicché l'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012 - nel fissare immancabilmente al 1° settembre 2012 la data



di avvio dell'applicazione della addizionale del 6% - si pone in contrasto anche con il principio del buon andamento dell'Amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, perché tale termine appare fissato al solo ed unico scopo di sottrarre integralmente il decreto direttoriale del 12 ottobre 2011 al sindacato giurisdizionale e senza considerare che la fissazione di un termine palesemente incongruo e, soprattutto, non ancorato alla conclusione del procedimento di omologazione delle modifiche tecniche (che, come già evidenziato non rientra tra le competenze dei concessionari, bensì tra quelle del partner tecnologico dell'Amministrazione dei Monopoli) rende la legge-provvedimento in esame incoerente con gli interessi pubblici da perseguire, perché il blocco dell'attività dei concessionari che non dovessero risultare in regola alla data del 1° settembre 2012 determinerebbe notevoli pregiudizi economici non solo per costoro, ma anche per l'Erario;

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, del decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012 nella parte in cui fissa (attraverso la modifica dell'art. 5, comma 3, del decreto del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 12 ottobre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011) al 1° settembre 2012 la data di avvio è dell'applicazione della ritenuta del 6% sulla parte della vincita eccedente 500, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 luglio 2012.

Il Presidente: FILIPPI

L'Estensore: POLIDORI

12C0427

N. 252

Ordinanza del 26 luglio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Società Bindi Pratopronto Sas di Michele Bindi & C contro Roma Capitale

Enti locali - Disposizioni urgenti per Roma Capitale - Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 - Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall'indebitamento pregresso e assoggettamento al blocco delle procedure esecutive e degli interessi contemplato (per il risanamento degli enti locali dissestati) dall'art. 248 del T.U. n. 267 del 2000 - Riferibilità di tali previsioni, in virtù di norma interpretativa, a tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino al 28 aprile 2008, quand'anche accertate e liquidate da sentenze pubblicate successivamente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento amministrativo, con deroga e restrizione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale - Irragionevole incidenza retroattiva su diritti riconosciuti da sentenze passate in giudicato - Violazione del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) che garantiscono il "diritto ad un processo equo" e il "diritto ad un ricorso effettivo" - Compressione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice - Vanificazione del legittimo affidamento dei creditori nel positivo svolgimento dell'attività difensiva e sostanziale incidenza sulla libertà di impresa - Violazione,



nel caso di specie, del diritto all'effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio nonché della norma del Protocollo addizionale alla CEDU che garantisce la "protezione della proprietà".

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6, primo periodo; decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42, art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, 41, primo comma, 42, comma terzo, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), 118 e 119.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8807 del 2011, proposto dalla società Bindi Pratopronto Sas di Michele Bindi & C, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Scafa, presso il cui studio, in Roma, via Cicerone n. 44;

Contro il comune di Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Camarda, unitamente al quale elegge domicilio presso gli uffici dell'Avvocatura comunale, in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

Per l'ottemperanza al giudicato nascente dalla sentenza n. 13834 del 24 giugno 2009 (depositata il 29 dicembre 2009) resa *inter partes* dal TAR del Lazio, Sez. II.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Nominato relatore nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2012 il cons. avv. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti i difensori indicati nell'apposito verbale;

Considerato:

che con ricorso n. 4065/2004 la società ricorrente chiedeva al TAR del Lazio di condannare il comune di Roma al risarcimento del danno cagionatole a titolo di responsabilità precontrattuale in relazione a trattative per la realizzazione e gestione di un campo da golf a nove buche su terreno di proprietà comunale;

che il risarcimento veniva dalla ricorrente quantificato in € 439.234,32 secondo le seguenti voci: € 192.827,39 per spese sostenute per la realizzazione del «campo pratica»; € 25.822,84 per spese di progettazione; € 21.500,00 a titolo di spese sostenute per la creazione e mantenimento in esercizio del Circolo del Golf Tor dei Cenci; € 222.372,38 a titolo di perdita di chance; € 66.711,71 per lesione dell'immagine;

che con sentenza n. 13834 del 24 giugno 2009 (depositata il 29 dicembre 2009), il TAR del Lazio, Sez. II, accoglieva il ricorso condannando il comune di Roma al risarcimento dei danni provocati alla ricorrente, da liquidarsi secondo i tempi ed criteri indicati in motivazione, ai sensi dell'art. 35, comma secondo, del decreto legislativo n. 80 del 1998, e cioè mediante offerta di una somma da parte della stessa amministrazione condannata (oltre al pagamento delle spese processuali, liquidate in € 2.000,00);

che la predetta sentenza non veniva impugnata ed è passata in giudicato;

che con RAR la ricorrente invitava il comune di Roma a darvi esecuzione, e che tale invito rimaneva senza effetto in quanto l'amministrazione comunale non ha formulato alcuna offerta di risarcimento;

che la ricorrente ha pertanto proposto ricorso per ottemperanza chiedendo che questo TAR ponga in esecuzione la sentenza in questione;

che nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2012, il Collegio — vista l'ordinanza n. 5492/2011 del 31 maggio 2011 con cui il Consiglio di Stato (Sez. IV), in relazione a fattispecie analoga, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42 — si è riservato in merito alle determinazioni da adottare;



Considerato:

che il comune di Roma eccepisce il suo difetto di legittimazione passiva e l'inammissibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 78 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008 (convertito con legge n. 133 del 6 agosto 2008);

che, più in particolare, l'amministrazione capitolina eccepisce che in forza delle disposizioni di cui all'art. 78 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge n. 133 del 6 agosto 2008 (e del relativo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione del 4 luglio 2008) e di cui all'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, per tutte le obbligazioni contratte dal comune di Roma anteriormente all'istituzione della gestione commissariale (28 aprile 2008) nonché per tutte quelle contratte alla data di emanazione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si applicano le norme previste ai commi 2, 3, 4 dell'art. 248 e al comma 12 dell'art. 255 del decreto legislativo n. 267 del 2000 testo unico enti locali, a mente delle quali è impedita «categoricamente la coltivazione di azioni esecutive nei confronti dell'ente, per debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione»;

che effettivamente il credito vantato dalla ricorrente trova titolo in fatti avvenuti nel 2004 e quindi ben prima del 28 aprile 2008;

che in base alla predetta normativa (nella specie: art. 78, comma 6, primo periodo — nella parte in cui richiama l'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo — del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42), la domanda giudiziale, proposta nei confronti del comune di Roma (e non già, come previsto dalle disposizioni richiamate, nei confronti della Gestione separata amministrata dal commissario straordinario), dovrebbe essere dichiarata inammissibile;

Vista l'ordinanza n. 5492/2011 del 31 maggio 2011 con cui il Consiglio di Stato (Sez. IV), in relazione a fattispecie analoga, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42;

Considerato che con la predetta ordinanza il Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate (nella specie: art. 78, comma 6, primo periodo — nella parte in cui richiama l'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo — del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42):

per violazione degli articoli 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., in quanto, nel prevedere che «la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.», impediscono una puntuale e temporalmente definita ricognizione dello stato debitorio propriamente inteso, da assegnare alla gestione commissariale;

per violazione degli articoli 2, 3, 24, 101, 102, 103, 104, 113, 117, comma 1 (in relazione all'art. 6, comma 1 ed all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), della Costituzione, in quanto (ricomprendendo i diritti di credito derivanti da accertamento ottenuto in sede giurisdizionale, ma riferiti a fatti o atti anteriori al 28 aprile 2008, tra quelli per i quali non è possibile esperire procedure esecutive) incidono retroattivamente e senza alcuna ragionevolezza su diritti riconosciuti dall'autorità giurisdizionale con sentenza passata in giudicato anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 2/2010 (nel caso di specie, derivanti dalla sentenza della Corte di appello);

per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, posto che l'art. 6, comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), prevede che «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente imparziale costituito per legge, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile ...»; e che il successivo art. 13 (disciplinante il «diritto ad un ricorso effettivo») prevede il diritto di ogni persona «i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente convenzioni sono stati violati» di poter esperire «un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale». Entrambe le norme citate (ed i principi da esse desumibili) che pure, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione (il quale impone all'esercizio della potestà legislativa i «vincoli derivanti



dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»), avrebbero dovuto essere tenute presenti dal legislatore, risultano infatti violate dalle disposizioni in esame, posto che esse, mediante la richiamata applicabilità dell'art. 248, comma 2, decreto legislativo n. 267/2000, negano la possibilità di intraprendere o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione;

per violazione degli articoli 101, 102, 104 e 108, comma secondo, della Costituzione in riferimento alla autonomia ed indipendenza del giudice, compresa *ex post* da un irragionevole intervento del legislatore operante sulla effettività della pronuncia giurisdizionale; nonché per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione in quanto in parte vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori poterono fare ragionevole affidamento;

per violazione degli articoli 3, 24, 41, primo comma, Cost., poiché l'applicazione delle disposizioni indicate pregiudica il legittimo affidamento che i creditori del comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva volta in giudizio a tutela dei propri interessi, in tal modo sostanzialmente incidendo sulla libertà di impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 della Costituzione;

che le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato siano condivisibili, per le ragioni espresse nella predetta ordinanza di riflessione, sopra sinteticamente riportate ed alle quali si fa comunque rinvio;

Ritenuto:

che le già citate norme in questione violino (e si pongano in contrasto *con*) gli articoli 41 e 42, 24 e 25 e 113, nonché 97 della Costituzione, anche per le ragioni che si passa ad esporre.

L'art. 4, comma 8-*bis* della legge 26 marzo 2010, n. 42 (richiamato dall'art. 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133) stabilisce che «la gestione commissariale (del comune di Roma) assume con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenza pubblicata successivamente alla predetta data».

L'art. 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 stabilisce:

a) che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione»;

b) che «le procedure esecutive pendenti (...) nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte dal giudice (...)»;

c) e che «i pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la liberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge».

Il sistema così costruito dal legislatore non si limita — come potrebbe apparire ad una lettura sommaria — a creare un «ufficio» (o un organo) interno all'amministrazione debitrice (al fine di ottimizzare la funzione erogatrice nell'interesse ed a miglior tutela dei creditori e del principio della loro *par condicio*), ma attraverso l'espedito della creazione di una c.d. «gestione separata», funzionante con le sole disponibilità offerte da un bilancio autonomo, consente di sottrarre o comunque di ridurre la garanzia patrimoniale — garanzia originariamente consistente nell'intero complesso del suo patrimonio — già operante a tutela di crediti certi liquidi ed esigibili.

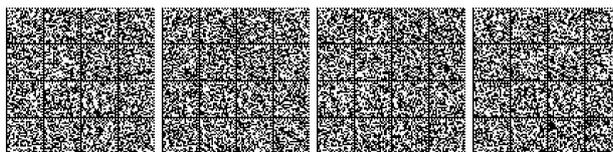
In sostanza mediante l'erosione del principio dell'unicità del bilancio — che, com'è noto, costituisce garanzia per la trasparenza dei rapporti e per la solvibilità — il meccanismo in esame finisce con lo scindere surrettiziamente la stesa personalità (giuridica, s'intende) dell'amministrazione spostando su un centro d'imputazione nuovo (e diverso da quello ordinariamente costituito dalla stessa persona giuridica dell'ente) tutti i debiti già contratti entro una certa data, ma non anche tutta la consistenza patrimoniale (esistente al momento in cui furono assunti) necessaria per onorarli.

La normativa in esame consente — dunque — di sottrarre ai creditori la garanzia patrimoniale originariamente esistente, pregiudicando anche crediti sorti anteriormente (pur se non oltre il 28 aprile 2008) alla sua entrata in vigore.

Essa, in pratica, opera con efficacia retroattiva pregiudicante anche diritti di credito ormai perfetti (*id est*: praticamente intangibili) in quanto accertati definitivamente (con autorità di cosa giudicata) e (che dovrebbero essere) immediatamente «azionabili» (per la piena soddisfazione del creditore) in quanto titoli (ormai) esecutivi.

Al fine (o comunque per l'effetto) di blindare maggiormente l'anomalo spazio di esenzione offerto all'amministrazione debitrice, il legislatore ha operato — inoltre — anche sui tradizionali ed ordinari istituti processuali e sulla funzione giurisdizionale di tutela dei diritti: risulta, infatti, intaccato il principio — di carattere generale — dell'azionabilità dei titoli esecutivi ed eroso il meccanismo (*rectius*: il funzionamento) proprio del «processo di esecuzione».

In definitiva la normativa in esame ha finito per ridurre le garanzie offerte al credito tanto dal diritto sostanziale che dal processo e dal diritto che lo regola.



Il che, evidentemente:

lede in maniera macroscopica e pervasiva i diritti dei creditori, perturbando — con grave danno per l'economia — il sistema codicistico di relazioni che regola il mercato, ispirato al rispetto dei valori, tradizionalmente presenti nella tradizione giuridica italiana ed europea, della certezza giuridica e dell'affidamento (sia nella negoziazione che nell'adempimento delle obbligazioni); valori preordinati al fine di garantire ai cittadini ed agli imprenditori di contrarre in un clima di civile stabilità;

e finisce con l'incidere negativamente sulla stessa funzione giurisdizionale, intesa come imparziale tutela di diritti intangibili, mutilando (*rectius*: comprimendo) la potestà, ad essa inscindibilmente connessa, di portare ad esecuzione i provvedimenti muniti di esecutività (e dunque fisiologicamente esecutori); e pregiudicandone, così, la corretta operatività e l'efficienza e — in ultima analisi — la stessa immagine.

Il sistema testé sinteticamente stigmatizzato viola — pertanto — innanzitutto, il (o comunque intacca la corretta funzionalità *del*) regime di garanzie costituzionali volto ad assicurare il libero esercizio dell'iniziativa economica — disegnato dagli articoli 41, commi I e II, e 42, comma II, della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente:

che «l'iniziativa economica privata è libera» e che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»;

che «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti» e che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Ora, appare evidente che in un ordinamento che valorizza e tutela il sistema della libertà di iniziativa economica ed il diritto di proprietà — fondandolo sui principi enucleati dalla richiamate norme costituzionali — la tutela dei diritti di credito e dei creditori costituisce un pilastro che non può e non deve essere incrinato. E ciò vale anche se il soggetto obbligato al pagamento della prestazione pecuniaria sia una pubblica amministrazione.

Nel sistema del diritto privato un credito certo, liquido ed esigibile e che sia dotato dell'efficacia di «titolo esecutivo» costituisce un bene che può essere oggetto di diritto di proprietà (tanto è vero che è cedibile e negoziabile sul mercato). Sicché appare evidente che un atto che toglie valore (*rectius*: efficacia esecutiva ed esecutoria) al titolo esecutivo rendendo l'amministrazione debitrice sostanzialmente immune dal potere del creditore, equivale ad una vera e propria «espropriazione».

E poiché nel caso di specie il meccanismo introdotto dal combinato disposto dell'art. 4 della legge 26 marzo 2010, n. 42, e dell'art. 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 ha intaccato sia l'ordinario assetto dei rapporti di affidamento sui quali si fonda l'attività economica in un clima di civile ed ordinata convivenza, sia i principii (sostanziali e procedurali) sui quali si fonda (ed ai quali deve ispirarsi) il potere espropriativo, non sembra revocabile in dubbio che la normativa testé citata abbia violato sia gli articoli 41, commi I e II, che l'art. 42, comma II, della Costituzione; ed entrambi insieme, intesi come costitutivi di un sistema economico.

Il meccanismo introdotto dagli atti legislativi in esame viola anche il sistema di garanzie processuali offerto ai cittadini dal combinato disposto degli articoli 24, comma 1 e 25, comma 2 e 113 della Costituzione, che stabiliscono, rispettivamente:

che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»;

che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge»;

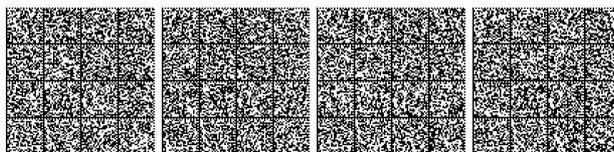
e che la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione «non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

Il che, invece, è esattamente ciò che avviene in forza delle norme introdotte dal legislatore.

Ed invero il cittadino-creditore che abbia la sventura di vantare crediti (certi, liquidi ed esigibili, e per di più dotati della consistenza propria dei «titoli esecutivi»), sorti anteriormente alla data del 28 aprile 2008, nei confronti del comune di Roma, si trova nella anomala ed addirittura abnorme posizione di non poter agire in giudizio per la realizzazione e soddisfazione dei propri diritti; mentre al Giudice che sarebbe naturalmente «competente» a rispondere alla sua domanda di giustizia — il «Giudice dell'esecuzione» — viene imposto di dichiarare «estinta» la procedura esecutiva, non ostante sussistano tutte le condizioni per procedere (e nessuna condizione sostanziale per dichiarare l'intervenuta estinzione del procedimento).

Ciò che, evidentemente, viola macroscopicamente gli articoli 24, comma 1 e 25, comma 2 della Costituzione.

E poiché ciò avviene al solo scopo (e comunque per l'effetto) di escludere la tutela giurisdizionale nei confronti di una pubblica amministrazione (per l'appunto il comune di Roma) con riferimento ad una determinata categoria di atti (quelli esecutivi per debiti da essa contratti entro una certa data), appare evidente che anche l'art. 113 della Costituzione risulta violato.



Il complesso normativo in esame viola, infine anche l'art. 97, comma I, della Costituzione che stabilisce che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Lo spazio di immunità dalle azioni esecutive e la riduzione di responsabilità accordati all'amministrazione costituiscono, infatti, elementi di un (arcaico) sistemi beneficiale che:

finisce con il premiare — con violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione — l'organismo pubblico inadempiente che abbia mal gestito le sue risorse;

altera unilateralmente — con violazione del principio di imparzialità — l'ordinario rapporto paritetico di regola sussistente fra creditore e debitore (e cioè fra parti contraenti che agiscono nel mercato in regime di diritto privato);

determina *ex lege* disparità — ancora una volta con violazione, ma sotto altro profilo, del principio di imparzialità — fra titolari di crediti sorti anteriormente o posteriormente ad una certa data;

Ritenuto:

che la questione di legittimità costituzionale sopra illustrata oltre ad essere «non manifestamente infondata» per tutte le ragioni sopra esposte (tanto per quelle illustrate dal Consiglio di Stato nella richiamata ordinanza, quanto per quelle sopra spiegate), sia altresì «rilevante» al fine della decisione del ricorso in esame, essendo evidente che dalla soluzione della stessa dipende l'esito del giudizio (in quanto solamente la neutralizzazione delle norme di legge esaminate consentirebbe l'accoglimento del ricorso, con piena ed immediata soddisfazione — secondo giustizia ed in conformità con il vigente assetto costituzionale — degli interessi e dei diritti dei ricorrenti);

Ritenuto:

che per quanto fin qui osservato si appalesa necessario rimettere alla Corte costituzionale l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42 (per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 41, primo comma, 42, terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, comma secondo, 113, 114, 117, primo comma — in relazione all'art. 6, comma 1 ed all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 - 118, 119 della Costituzione), sospendendo il giudizio — ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e mandando la Segreteria per il compimento degli atti strumentali;

P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo (nella parte in cui richiama l'art. 248, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, onde renderne applicabili le norme alle obbligazioni di cui al precedente comma 3, primo periodo) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133; nonché dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 41 primo comma, 42 terzo comma, 97 primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 6, comma 1 ed all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848), 118 e 119 della Costituzione;



dispone la sospensione del giudizio sul ricorso in epigrafe e ordina l'invediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla predetta questione di legittimità costituzionale, mandando alla Segreteria per il compimento degli atti esecutivi strumentali;

ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio dell'11 gennaio 2012 e del 23 maggio 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: MODICA DE MOHAC

12C0428

N. 253

Ordinanza del 21 giugno 2012 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di C.A.

Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 630 cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) - 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 - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato più gravi - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dal decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Vista la richiesta, depositata all'esito dell'udienza del 15 giugno 2012 dal difensore di fiducia di C. A., in atti generalizzato, imputato per i delitti di cui in rubrica, di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari;

OSSERVA

Nella prima serata del 9 luglio 2011, i carabinieri della compagnia di Marcello Pistoiese procedevano a fermare un'autovettura sulla quale viaggiavano cinque persone. La condotta serbata da uno dei passeggeri, M. M., il quale risultava sprovvisto di documenti e in visibile stato di agitazione, induceva i militari a svolgere una serie di accertamenti. Nel corso delle operazioni, gli operanti apprendevano dalla Centrale operativa della Questura di Bologna che tale G. A. aveva denunciato che il proprio compagno M. M. poteva essere stato oggetto di sequestro di persona. Interpellato sui motivi per i quali si trovasse sull'auto, la vittima, dapprima si mostrava reticente, ma in seguito confermava di essere stato, qualche ora prima, prelevato con la forza nei pressi della propria abitazione di B. dalle quattro persone che erano con lui e costretto a salire con loro in auto. Spiegava che il motivo di questa azione era verosimilmente da ricercarsi nel fatto che la sua ragazza, qualche giorno prima, aveva ceduto a due di costoro due bottiglie contenenti acqua e sapone, spacciando tale liquido per ketamina, per la somma di 3.000 euro; una volta in auto, lo avevano minacciato che, se non



avessero riavuto i loro soldi, lui “non sarebbe più ritornato a casa”. La G. sentita da operanti della Questura di Bologna, confermava sostanzialmente il racconto del compagno, riferendo di essere stata avvisata da una conoscente che M. era stato costretto da tre persone a salire su un’auto dove li attendeva una donna; appresa la notizia, aveva cercato di contattare il M. ma, al suo cellulare, aveva risposto un uomo che le aveva detto che se non avesse loro consegnato la somma di 3.000 euro, avrebbero ucciso M. In una successiva telefonata, lei e i rapitori si accordavano per un appuntamento, al quale la donna si presentava con parte della somma richiesta, in quanto non era riuscita a racimolarla tutta. Giunta sul posto, aveva notato una Ford Fiesta di colore blu, con all’interno cinque persone, tra cui M.; si era avvicinata al lato passeggero e aveva parlato con la donna, alla quale aveva offerto la somma di 850 euro, che la stessa aveva rifiutato, affermando che, se non avesse consegnato loro l’intero importo, “per M. sarebbe stata la fine”.

Ravvisati i gravi indizi di reità, i militari procedevano all’arresto in flagranza di C. A., O. M., B. F. e M. L. per sequestro di persona a scopo di estorsione e altri reati.

Il G.I.P. di Pistoia, nel convalidare l’arresto, disponeva la misura estrema soltanto nei confronti di B. e M., mentre nei riguardi del C., per il ruolo di minore spessore svolto nella vicenda, e dell’O. (quest’ultima madre di una bambina di meno di quattro anni) riteneva di dovere applicare la misura, degli arresti domiciliari. Con lo stesso provvedimento, il giudicante si spogliava della competenza a favore del G.I.P. del Tribunale di Bologna.

Il P.M. bolognese chiedeva a questo ufficio la rinnovazione della misura ex art. 27 c.p.p. e, in particolare, per tutti e quattro gli indagati, la custodia cautelare in carcere. Il giudice per le indagini preliminari, nel confermare le misure già disposte dal giudicante dichiaratosi incompetente per gli altri tre indagati, motivando sul fatto che il sequestro di persona a scopo di estorsione rientra tra quelli di cui all’art. 51 comma III-*bis* c.p.p. per il quale l’art. 275 comma III codice di rito prevede che debba essere necessariamente disposta la custodia in carcere “salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari”, applicava nei confronti del C. la misura di massimo rigore.

All’esito del giudizio abbreviato, questo giudice, concesse al medesimo le circostanze attenuanti generiche e l’attenuante di cui all’art. 311 c.p., condannava il C. alla pena di otto anni di reclusione.

La difesa dell’imputato depositava quindi un’istanza ex art. 299 c.p.p. — anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale — volta alla sostituzione della misura della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari.

Ritiene preliminarmente questo giudicante che la presunzione di pericolosità posta dall’art. 275 comma III c.p.p. in relazione ad una categoria specifica e tipizzata di reati non possa essere superata attraverso un’interpretazione costituzionalmente orientata.

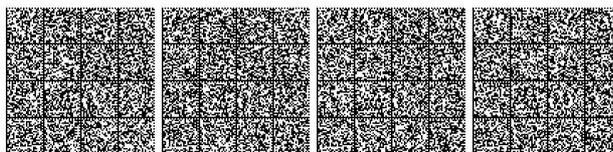
È ben noto che la giurisprudenza costituzionale degli ultimi lustri subordina sostanzialmente l’ammissibilità del ricorso incidentale ad una valutazione positiva del giudice rimettente circa l’impossibilità di trarre dalla norma censurata una esegesi costituzionalmente compatibile. Tuttavia, non vi è dubbio che l’opera dell’interprete debba trovare il suo limite invalicabile nel medesimo testo normativo, nel senso che non può essere attribuito allo stesso altro senso che non quello fatto palese dal significato proprio delle parole e dall’intenzione del legislatore.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte (sent. n. 2316 del 31 marzo 2004), nel convenire che l’interpretazione adeguatrice “corrisponda ad un preciso ed ineludibile dovere del giudice, il quale è tenuto a ricavare dalle disposizioni interpretate, tutte le volte che ciò sia possibile, norme compatibili con la Costituzione”, hanno tuttavia evidenziato che ciò “ha possibilità di esplicazione soltanto quando una disposizione abbia carattere “polisenso” e da essa sia enucleabile, senza manipolare il contenuto della disposizione, una norma compatibile con la Costituzione attraverso l’impiego dei canoni ermeneutici prescritti dagli artt. 12 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale: di talché nell’impossibilità di conformare la norma in termini non incostituzionali, il giudice non può disapplicarla, ma deve rimettere la questione di legittimità costituzionale al vaglio del Giudice delle leggi”.

È peraltro la stessa Corte costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell’art. 275 comma III c.p.p. con riguardo all’impossibilità di applicare misure cautelari meno afflittive rispetto alla custodia in carcere con riguardo al delitto di cui all’art. 416 c.p. finalizzato alla realizzazione di più reati previsti dagli artt. 473 e 474 c.p., a condividere l’opinione del giudice rimettente circa l’impossibilità di addivenire “ad un’interpretazione costituzionalmente orientata, in considerazione della specificità e della eterogeneità delle singole fattispecie” cui si riferisce la norma censurata (sent. n. 110/2012).

Ad avviso dello scrivente, in questa sede, l’accoglimento della richiesta di sostituzione della misura in carcere con altra meno afflittiva, attraverso l’invocata esegesi costituzionalmente adeguatrice si risolverebbe in un’abrogazione implicita della norma processuale, che è evidentemente inibita al giudice di merito.

Ritiene questo giudice rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 275 comma III c.p.p. (come modificato dall’art. 2 D.L. 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con modifiche dalla



legge 23 aprile 2009 n. 38), nella parte in cui, nel prevedere che, stante la sussistenza di un compendio indiziario di rilevante gravità in ordine al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, debba essere necessariamente applicata — salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — la custodia cautelare in carcere, non consentendo che, in ragione delle circostanze del caso concreto, tali esigenze possano invece essere soddisfatte con altre misure meno afflittive.

Per quanto concerne la rilevanza nel caso di specie, va evidenziato che, a prescindere dalla pena inflitta (che peraltro si attesta sul minimo tecnicamente possibile), il C. è soggetto, allo stato, completamente incensurato e che, sino all'arresto, pur facendo uso di sostanze stupefacenti, ha condotto una vita normale, svolgendo regolare attività lavorativa. Peraltro, nella vicenda per cui è processo, il suo ruolo è risultato essere certamente più defilato rispetto a quello dei complici, ragione che aveva indotto il giudice di prime cure a concedergli (violando però il disposto dell'art. 275 cit.) gli arresti domiciliari. Va, inoltre, osservato che, nel breve periodo in cui lo stesso è stato sottoposto alla cattività domestica, nessun rilievo di sorta è stato evidenziato da parte dell'autorità di P.G. preposta alla sorveglianza sulla misura. D'altro canto, stante l'estrema gravità dell'azione dallo stesso posta in essere, in concorso con gli altri complici, indice certo di un'elevata accettazione del rischio, deve escludersi che siano venute meno completamente le esigenze cautelari sulle quali si è fondata l'ordinanza genetica. Tali circostanze fanno ritenere che il *periculum libertatis* potrebbe essere adeguatamente fronteggiato con la misura degli arresti domiciliari, se non ostasse a ciò la preclusione dell'art. 275 comma III c.p.p.

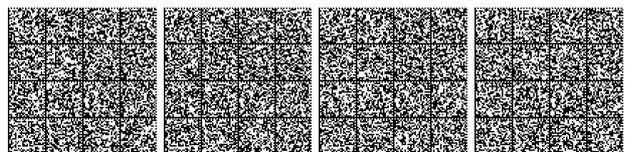
La questione appare altresì, ad avviso di chi scrive, non manifestamente infondata.

A tale riguardo, si osserva come il Giudice delle leggi, a seguito di ricorsi incidentali, è intervenuto in più occasioni per sancire l'illegittimità costituzionale della norma in questa sede censurata, nella parte in cui non consentiva l'adozione di misure diverse da quella carceraria in relazione ai delitti di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*quater* c.p. (sent. n. 265/2010), 575 c.p. (sent. n. 164/2011), 74 d.P.R. n. 309/1990 (sent. n. 231/2011), 12 comma III D.Lvo 286/98 (sent. n. 331/2011) e 416 c.p. finalizzato al compimento dei reati di cui agli artt. 473 e 474 c.p. (sent. n. 110/2012).

In tutte le succitate sentenze, la Corte enuncia i principi costituzionali che sovrintendono al sistema delle misure cautelari, con particolare riguardo a quello della inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.) e quello della presunzione di non colpevolezza, per il quale l'indagato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva (art. 27 comma II Cost). Corollario necessario di tali principi di riferimento “è che la disciplina della materia debba essere ispirata al criterio del minor sacrificio necessario” (sent. n. 295/2005), nel senso che la libertà personale dell'indagato deve essere sacrificata nei limiti minimi possibili, necessari per soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Proprio in ossequio a questo criterio, il codice di rito (art. 275 comma I) impone che il giudice debba, nella gamma di misure cautelari previste dallo stesso, scegliere quella meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a salvaguardare le imprescindibili esigenze cautelari.

In questo quadro normativo, la disciplina dell'art. 275 comma III c.p.p. costituisce una significativa deroga al sistema sopra delineato, prevedendo, con riguardo ad una categoria di ipotesi delittuose, in presenza di esigenze cautelari, una presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere al fine di salvaguardare le esigenze cautelari. In particolare, la norma in oggetto, riferita nella sua stesura originale ad una serie nutrita di figure criminose, nel 1995 era stata circoscritta soltanto ai procedimenti per delitti c.d. di mafia in senso stretto. La presunzione *ex lege* di adeguatezza per tali tipi di reati è stata ritenuta dalla Corte costituzionalmente legittima, tenuto conto del “coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di questo genere è connotato”. Nell'ordinanza in questione (n. 450 del 1995) si è altresì affermato che “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 contemperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli antagonisti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale”.

Al contrario, nelle sentenze sopra indicate, la Corte ha ritenuto che la presunzione assoluta di pericolosità di cui al III comma dell'art. 275 c.p.p. fosse in contrasto con gli artt. 3, 13 I comma e 27 Cost. A tale riguardo, si è affermato, secondo un principio più volte ribadito nella giurisprudenza costituzionale (sent. n. 139 del 1982, n. 333 del 1991, n. 41 del 1999, n. 225 del 2008), che “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 plerionque accidit*”; in particolare si è posto in rilievo che “l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sent. n. 265 del 2010).



Sulla base di questo principio, si è quindi giunti alla conclusione che, con riguardo ai delitti sessuali, diversamente da quanto ritenuto per quelli di mafia, una presunzione assoluta di pericolosità non sia ragionevole, in quanto i fatti concreti che integrano i primi “non solo presentano disvalori nettamente differenziabili, ma anche e soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con altre misure” (sent. n. 265 del 2010).

Parimenti, nella sentenza n. 164 del 2010, la Corte costituzionale ha affermato che le considerazioni espresse con riguardo alla presunzione in esame relativa ai delitti sessuali valessero, con gli opportuni adattamenti, anche in rapporto al delitto di omicidio volontario. A tale riguardo, si è ritenuto che la presunzione assoluta non può considerarsi “rispondente ad un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa”. Questo reato, per quanto in astratto indiscutibilmente grave (il che avrà riflesso sul trattamento sanzionatorio all’esito del giudizio), “può bene essere, e sovente è, un fatto meramente individuale, che trova la sua matrice in pulsioni occasionali o passionali”. Vi è quindi in astratto una serie rilevante di casi in cui le esigenze cautelari — per le condizioni oggettive e soggettive in cui detto reato è maturato — potrebbero trovare adeguata risposta anche in misure diverse da quella carceraria, che “valgano a neutralizzare il fattore scatenante o ad impedirne la riproposizione”.

Considerazioni più o meno analoghe sono state espresse nelle sentenze n. 231 del 2011, relativa al vaglio di legittimità della norma in esame con riguardo al delitto di cui all’art. 74 d.P.R. n. 309/1990, in quella n. 331/2011 con riferimento all’art. 12 comma III D.Lvo 286/98 e nella pronuncia n. 110 del 2012, avente ad oggetto la stessa disposizione con riguardo al reato di cui all’art. 416 c.p., finalizzato al compimento dei reati di cui agli artt. 473 e 474 c.p.

Pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte, mentre è legittima una presunzione *ex lege* di adeguatezza della misura estrema con riguardo ai soggetti gravemente indiziati di appartenenza ad associazione mafiosa o che si avvalgono, nella commissione dei reati, della forza intimidatrice di detta associazione, posto che l’appartenenza al sodalizio criminoso, per esperienza comune, è tendenzialmente permanente e non cessa neppure con la detenzione o l’esecuzione della pena e il reato in sé è necessariamente connotato da accentuate caratteristiche di pericolosità, la stessa non è parimenti ragionevole con riguardo agli autori di altri reati che — per quanto in astratto generalmente gravi — nel caso concreto, per le particolari modalità e circostanze del fatto o per le condizioni soggettive dell’agente, potrebbero essere caratterizzati da un; minor disvalore o, comunque, trovare in misure diverse dal carcere la tutela delle esigenze cautelari.

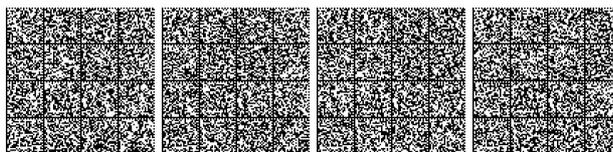
È il caso, ad avviso dello scrivente, anche del sequestro di persona a scopo di estorsione.

Questo delitto, inserito dal legislatore del 1930 tra i “delitti contro il patrimonio” e originariamente rubricato come “sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione”, ha subito, negli ultimi decenni, una serie di interventi normativi contrassegnati, per lo più, da inasprimenti di pena nell’ambito della legislazione c.d. “emergenziale”, volta a contrastare il pericoloso incremento, specialmente negli anni ‘70, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, realizzati dalle organizzazioni criminali e posti in essere con disumane modalità esecutive, ai quali sovente seguiva, nonostante il pagamento di riscatti elevatissimi, la morte del sequestrato.

Il trattamento sanzionatorio (da 25 a 30 anni di reclusione) e il particolare regime previsto in materia cautelare troverebbero verosimilmente giustificazione se la norma oggetto fosse riferibile esclusivamente alle ipotesi criminose sopra descritte. Tuttavia, per giurisprudenza ormai consolidata (che si fonda sulla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 962 del 17 dicembre 2003 - 20 gennaio 2004), rientrano nell’alveo della disposizione incriminatrice in esame anche le fattispecie — come quella che ha dato origine alla questione in questa sede sollevata — in cui il sequestro sia posto in essere al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita. Afferma, infatti, la Suprema Corte nella citata sentenza che, nelle ipotesi in questione, ricorre il requisito dell’ingiustizia del profitto perseguito dall’agente, posto che la sua pretesa è sfornita di tutela legale, in quanto ha titolo in un negozio con causa illecita.

È proprio sulla base della considerazione dell’esistenza di sequestri di persona le cui modalità esecutive e le cui pretese patrimoniali possono essere diverse da quelle alla base dei delitti presi in considerazione dal legislatore dell’emergenza che la Corte costituzionale è recentemente intervenuta (sent. n. 68 del 2012) dichiarando “l’illegittimità costituzionale dell’art. 630 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo il fatto risulti di lieve entità”.

La Corte, parte dalla comparazione tra la figura delittuosa in esame e quella del sequestro di persona a scopo terroristico o eversivo, giungendo ad affermare che, stante le evidenti analogie tra le due condotte criminose (le quali si distinguono esclusivamente per la diversità del bene giuridico protetto, riflessa nei contenuti del dolo specifico), appare “manifestamente irrazionale - e dunque lesiva dell’art. 3 Cost. - la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella applicabile alla fattispecie “gemella” che, *coeteris paribus*, aggredisce l’interesse di rango più elevato”. Ciò, tanto più ove si consideri la partico-



lare funzione assoluta da detta attenuante, “che consiste propriamente nel mitigare - in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell’azione criminosa, entità del danno o del pericolo) - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale”.

Sono dunque gli stessi giudici costituzionali ad ipotizzare la possibile esistenza di un’ipotesi di sequestro di persona “di lieve entità”, per le modalità esecutive del fatto o per il danno cagionato alla vittima. In questi casi, nei quali può accadere che l’azione criminosa non sia frutto di una deliberata programmazione ma piuttosto di contingenze, laddove, in particolare, la condotta non sia posta in essere attraverso un’organizzazione di persone e di mezzi, ovvero allorquando i beni tutelati (libertà personale e patrimonio) abbiano subito una non eccessiva compressione, appare irragionevole e comunque contrario ai principi costituzionali che sono alla base del nostro sistema di garanzie sottrarre al giudice la possibilità di applicare una misura diversa da quella carceraria.

Ritiene, pertanto, lo scrivente, sulla base delle argomentazioni sopra esposte, che l’attuale formulazione dell’art. 275 comma III c.p.p., nella parte in cui richiama l’art. 51 comma II bis c.p.p. in relazione all’art. 630 c.p., sia, in primo luogo, in contrasto con l’art. 3 Cost., laddove la presunzione assoluta di adeguatezza non è invece prevista per reati, astrattamente, di analogo o superiore disvalore penale e puniti ancora più gravemente (si pensi alle ipotesi di strage o di omicidio pluriaggravato).

Parimenti, la norma censurata appare fondatamente in contrasto con gli artt. 13 I comma e 27 II comma della carta costituzionale, nella parte in cui impone una presunzione assoluta in materia cautelare, non basata sulla specificità della fattispecie penale di riferimento e senza che il giudice possa tenere conto delle particolarità del caso concreto, violando così il principio del “minimo sacrificio necessario”.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, 299 c.p.p., solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 275 comma III c.p.p. (così come modificato dall’art. 2 D.L. 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con modifiche dalla legge 23 aprile 2009 n. 38), nella parte in cui, nel prevedere che, stante la sussistenza di un compendio indiziario di rilevante gravità con riguardo al delitto di cui all’art. 630 c.p., sia applicata la custodia in carcere, non faccia salva l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure, per violazione degli artt. 3, 13 I comma e 27 II comma della Costituzione.

Sospende il procedimento cautelare de libertate in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, all’imputato CINDRELLINI Alessio e al suo difensore nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Bologna, 21 giugno 2012

Il giudice: GAMBERINI

12C0429

N. 254

Ordinanza del 20 luglio 2012 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Campania sul ricorso proposto da Staro Salvatore contro Presidenza del Consiglio dei ministri e INPDAP

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di



uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deteriore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Lesione del principio dell'indennizzo in caso di espropriazione - Violazione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, comma terzo, 53 e 97, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 64781/PC del registro di segreteria depositato in data 26 ottobre 2011 dal sig. Salvatore Staro, nato a Capua (CE) il 20 dicembre 1932, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del ricorso, dall'avv. Luigi Adinolfi e con questi elettivamente domiciliato in Napoli alla via Po n. 1 (Parco Parva Domus) presso lo studio dell'avv. Stefano Sorgente, per la riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento «nella sua interezza e con esclusione dell'applicazione delle norme del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010 n. 122»;

Esaminati i documenti e gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del giorno 31 maggio 2012 soltanto l'avv. Luigi Adinolfi, il quale, depositate copie dell'ordinanza n. 89/2012 e della sentenza non definitiva n. 53/2012 del TAR Calabria a sostegno della prospettazione attorea, ha sinteticamente richiamato, altresì, i rilievi operati nel ricorso, insistendo perché venisse almeno parzialmente accolto e perché, comunque, venisse sollevata questione di legittimità costituzionale della disposizione di riferimento;

Premesso che

Con il ricorso indicato in epigrafe parte attrice, che ha evocato in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'INPDAP (Sede Centrale di Roma e Sede Provinciale di Caserta) provvedendo altresì a riassumere in data 3 febbraio 2012 l'atto introduttivo del giudizio nei confronti dell'INPS (subentrato all'INPDAP con decorrenza 1° gennaio 2012 per effetto dell'art. 21 della legge 22 dicembre 2011 n. 214, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»), ha chiesto con ampie e diffuse argomentazioni, esponendo preliminarmente di esse stato collocato in quiescenza con decorrenza 21 dicembre 2007 con la qualifica di Presidente di Sezione della Corte dei conti, il riconoscimento del suo diritto, previa rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, a percepire il trattamento pensionistico ordinario nella sua interezza e senza l'applicazione della decurtazione stabilita dall'art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111, con conseguente condanna delle amministrazioni resistenti alla corresponsione delle somme illegittimamente non erogate, con rivalutazione monetaria ed interessi, rilevandone il contrasto con varie disposizioni costituzionali.

L'INPDAP - D.R. Campania e Molise si è costituito in giudizio con nota inviata il 21 ottobre 2011 e reiterata il 16 aprile 2012, presentando altresì, per il tramite dell'Ufficio Avvocatura INPDAP, copie di documenti pensionistici relativi alla posizione in controversia, quali la determinazione di pensione n. NA012007003747 ed alcuni prospetti contabili.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha trasmesso in data 21 maggio 2012 gli atti liquidativi del trattamento di quiescenza del dott. Salvatore Staro adottati dal Segretariato Generale e inviati a suo tempo all'INPDAP (ora INPS), ha poi prodotto in data 24 maggio 2012, per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, comparsa di costituzione e risposta, in cui ha chiesto il rigetto della domanda attrice, ritenendola inammissibile ed infondata, con l'ausilio di articolate controdeduzioni circa la manifesta infondatezza dei rilievi d'incostituzionalità dall'art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111, proposti da parte attrice.



Considerato che

1. Il ricorrente, Presidente della Corte dei conti in quiescenza dal 21 dicembre 2007, titolare di pensione diretta di importo superiore a € 90.000,00 annui, con il presente ricorso chiede — come già anticipato nella premessa in fatto — il riconoscimento del proprio diritto di percepire il trattamento pensionistico ordinario, da calcolare senza le decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, se del caso con ogni accessorio di legge.

A sostegno del ricorso deduce l'illegittimità costituzionale del citato art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111, per violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 108, 111 e 113 Cost.

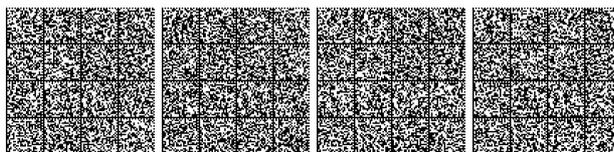
La normativa contestata così dispone:

«In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento pensionistico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui ... La trattenuta relativa al predetto contributo di perequazione è applicata, in via preventiva e salvo conguaglio, o conclusione dell'anno di riferimento, all'anno della corresponsione di ciascun rateo mensile. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, e successive modificazioni, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di perequazione, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute dagli enti vengono versate, entro il quindicesimo giorno dalla data in cui è erogato il trattamento su cui è effettuata la trattenuta, all'entrata del bilancio dello Stato». La disposizione dianzi riportata prevede, altresì, che alla determinazione degli importi complessivi dei trattamenti pensionistici concorrano «i trattamenti erogati da forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, ivi comprese quelle di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563, al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, nonché i trattamenti che assicurano prestazioni definite dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni, ivi compresa la gestione speciale ad esaurimento di cui all'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, nonché le gestioni di previdenza obbligatorie presso l'INPS per il personale addetto alle imposte di consumo, per il personale dipendente dalle aziende private del gas e per il personale già addetto alle esattorie e alle ricevitorie delle imposte dirette».

Ritenuto che

2. Ritiene, anzitutto, il *G.U.* che sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio, in quanto, non solo il gravame ha «un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere» (C. Cost., sentenze n. 4 del 2000 e n. 38 del 2009), ma soprattutto il *petitum* medesimo concerne il riconoscimento del diritto del ricorrente a conservare il proprio trattamento pensionistico senza le decurtazioni disposte dal citato comma 22-*bis* dell'art. 18, per cui, trattandosi di disposizioni di diretta ed immediata applicazione, sarebbe impossibile pervenire al riconoscimento di tale diritto, se non attraverso la necessaria rimozione della norma attraverso la via della richiesta e correlata declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione normativa.

Se il *G.U.*, invero, non dubitasse della compatibilità costituzionale della norma in esame rispetto ai precetti e principi della carta fondamentale, la pretesa di parte attrice dovrebbe senz'altro essere dichiarata infondata e respingersi, in quanto le decurtazioni stipendiali qui censurate sono fissate direttamente ed inderogabilmente dalle stringenti ed inequivoche disposizioni di legge applicate doverosamente dall'amministrazione datrice di lavoro, senza alcuna possibilità di applicazioni od interpretazioni alternative.



Ritiene, inoltre, il *G.U.* che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111 prospettate dal ricorrente, e comunque rilevabili d'ufficio, siano non manifestamente infondate sotto vari aspetti, per quanto oltre si dirà.

3. Va premesso che il D.L. n. 98/2011 è sfato adottato, come espone in premessa, in considerazione della «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, al fine di ottemperare a quanto previsto dagli impegni presi in sede comunitario, nonché di emanare misure di stimolo fiscale per favorire il rilancio della competitività economica».

Nel quadro di una serie di previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed alla stabilizzazione finanziaria, si colloca, appunto, l'art. 18, relativo ad «Interventi in materia previdenziale», che impone ai pensionati pubblici sacrifici di considerevole entità. In sintesi, le previsioni sono le seguenti; aumento dell'età pensionabile delle donne dipendenti del settore privato e delle lavoratrici autonome; blocco della rivalutazione delle pensioni superiori a cinque volte il minimo, che avranno diritto ad una perequazione ridotta al 70% solo per la fascia fino a tre volte il trattamento minimo; contributo «di solidarietà», trattenuto dall'Ente erogatore del trattamento pensionistico, per i titolari di pensione superiore ai 90.000 € lordi annui (cd. «pensioni d'oro»: comma 22-*bis*, disposizione della cui applicazione di controverte); anticipo al 2013 dell'aumento dell'età pensionabile legato all'aspettativa di vita; posticipo della finestra mobile per i lavoratori che vanno in pensione di anzianità con 40 anni di contribuzione; riduzione delle pensioni ai superstiti; obbligatorietà delta iscrizione dei pensionati con reddito da lavoro autonomo alle casse dei professionisti; vari criteri di interpretazione autentica che mettono fine al contenzioso intrapreso dai pensionati e dai lavoratori.

4. Occorre anzitutto osservare che «una norma così concepita appare configurarsi come prestazione patrimoniale imposta, ex art. 23 Cost., nonché come prelievo forzoso di natura tributaria, che dovrebbe essere rispettoso dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) correlati a quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Infatti, l'imposizione di detti nuovi sacrifici economici individuali è stata realizzata attraverso un atto autoritativo generale di carattere ablatorio e la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione concorre al fabbisogno finanziario dello Stato sotto forma di risparmio di spesa.

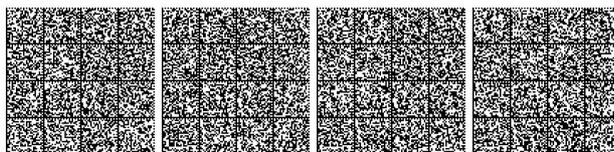
In realtà, al di là del *nomen* (risparmio, rallentamento di dinamiche retributive, contributo, ecc.), si tratta di un vero e proprio prelievo forzoso di somme stipendiali a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato» (ordinanza n. 74/2012 TAR Trento).

Sussistono, pertanto, a parere del *G.U.*, gli elementi basilari per qualificare quella in esame, quale disposizione tributaria, ovvero l'ablazione di somme trattenute da parte dell'erogatore del trattamento e da costui successivamente versate nelle casse dell'Erario e la destinazione delle somme in questione all'apprestamento di mezzi necessari al fabbisogno dello Stato (C. Cost., sent. n. 11/1995). Invero — come diffusamente osservato da parte ricorrente — le trattenute da effettuare autoritativamente e senza sinallagmaticità sui trattamenti pensionistici indicati dalla surriportata disposizione nel triennio ivi indicato, sono finalizzate — come espressamente previsto sia nel preambolo del decreto legge n. 78/2011 e sia nel comma 22-*bis* dell'art. 18 — al raggiungimento di «obiettivi di finanza pubblica» e di finalità di «stabilizzazione finanziaria», da realizzarsi mediante il minor depauperamento dell'Erario risultante dall'erogazione di importi pensionistici pubblici di inferiore importo.

Tuttavia, i pesanti sacrifici imposti dalla legge gravano soltanto su alcune categorie di pensionati, lasciando inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie dei settori previdenziali privato ed autonomo: categorie tutte caratterizzate dall'unitarietà riconducibile al principio costituzionale di tutela dei pensionati, appunto.

Invero, nonostante sia ben noto ed ormai acquisito il principio della possibilità di una disciplina differenziata del rapporto previdenziale pubblico rispetto a quello privato — in quanto il processo di omogeneizzazione dei due settori incontra il limite costituito dalla necessità di razionalizzare il costo del personale, anche sotto il profilo previdenziale, contenendone la spesa complessiva, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica — nel caso di specie, tuttavia, non si tratta di misure inerenti una diversa disciplina dei soli trattamenti previdenziali pubblici, attraverso raffreddamento o rideterminazione *in pejus* dei livelli pensionistici, ma di un vero e proprio prelievo fiscale imposto non a tutti i pensionati, ma esclusivamente a quelli pubblici, nonostante unica ed omogenea sia, sul piano causale ed eziologico, la fonte del prelievo.

Quindi, il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., valido per tutte le categorie di cittadini, va coordinato con i principi di eguaglianza, parità di trattamento e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.). Quindi, la scelta *de qua*, rientrando senz'altro nella discrezionalità del legislatore, avrebbe dovuto essere esercitata entro i limiti fissati dagli artt. 3 e 53 Cost, in punto di uguaglianza, ragionevolezza, equità, proporzionalità e rispetto del principio di capacità contributiva.



Come giustamente ricordato dal TAR-Trento nella surrichiamata ordinanza n. 74/2012, «analoga questione è già stata posta, negli stessi termini, con riferimento ad altra nota e storica “manovra di bilancio” del nostro Paese, approntata nel 1992 con il decreto-legge n. 384 di quell’anno per far fronte ad un’altra situazione emergenziale altrettanto grave quanto la attuale. Tale questione era stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte Costituzionale con l’ordinanza 14 luglio 1999 n. 299, nel rilievo che «questa Corte ha già affermato che il decreto-legge n. 384 del 1992 è stato emanato in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l’equilibrio di bilancio ... che per esigenze così stringenti il legislatore ha imposto a tutti sacrifici anche onerosi (sentenza n. 245 del 1997) e che norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all’art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza)». Tuttavia, la stessa Corte ha precisato — in quel frangente ed anche in altri, definiti con l’ordinanza n. 341/2000 e con la sentenza n. 92/1963 richiamate da parte ricorrente — che il sacrificio economico richiesto dal provvedimento legislativo deve avere carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefisso, cioè, non solo dev’essere limitato ad un ristretto periodo di tempo, ma anche deve essere razionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini, giacché, in caso contrario, ne resterebbe violato il principio, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., dell’obbligo generale dei cittadini, improntato al principio di uguaglianza, di concorrere alle spese pubbliche in ragione della specifica capacità contributiva.

Nel caso all’esame, invece, risultano violati, ad avviso del *G.U.*, i parametri costituzionali (artt. 3, 36 e 53 della Costituzione) sotto il profilo della disparità di trattamento e della sproporzione ed irrazionalità della misura, non essendo state colpite le altre categorie di pensionati, pur se percettori di elevati trattamenti, e tanto meno i contribuenti in generale titolari degli stessi redditi.

In altri termini: imponendo l’esaminato prelievo ai soli pensionati pubblici percipienti trattamenti di importi superiori ai 90.000/150.000/200.000 €, con immotivato ed irrazionale esclusione delle pensioni di analogo ammontare ma relative ai settori privato ed autonomo e — comunque — di quelle di diverso ammontare, la disposizione in esame non appare idonea a garantire risparmi di spesa o introiti tali da realizzare significativamente l’obiettivo di stabilizzazione della finanza pubblica che la manovra complessivamente si propone, bensì si presenta come una irrazionale ed immotivata, ma soprattutto discriminatoria, imposizione di un sacrificio economico ad una ben precisa e limitata categoria di soggetti, anziché alla collettività nel suo insieme, beninteso nel rispetto del principio di proporzionalità, con la conseguenza che ne risultano lesi i principi solidaristico, di uguaglianza e di assoggettamento al prelievo fiscale in proporzione alla capacità retributiva (artt. 2, 3 e 53 Cost.).

Parte ricorrente lamenta, altresì — secondo orientamento già fatto proprio dal TAR Calabria - Sez. Reggio Calabria nell’ordinanza n. 89/2012 — che la lesione dei principi in parola emerge evidente in ragione del fatto che viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura «tassabilità» per via della garanzia della ritenuta alla fonte e che, al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell’istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall’incapacità (tecnica o politica) di perseguire l’evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per le pensioni non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Anziché impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore avrebbe inspiegabilmente ed ingiustificatamente aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (quali le rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di pensionati, colpevoli unicamente di appartenere al settore pubblico e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente «attaccabili».

5. Per quanto sin qui osservato, la norma all’esame risulta lesiva anche dei principi contenuti nell’art. 42, comma 3°, e 97, comma 1°, Cost., cioè, rispettivamente, del principio di espropriabilità della proprietà privata — che nel caso che si esamina ha ad oggetto il bene fungibile costituito dal denaro — per ragioni d’interesse generale ma ad opera di provvedimenti della P.A. e nel rispetto di norme di legge e di regole di buon andamento dell’azione amministrativa, nonché — e di conseguenza — del principio di imparzialità della medesima azione amministrativa. Invero, l’art. 18, comma 22-*bis*, decreto legge n. 78/2011 colpisce, con intervento ablatorio legislativo e non amministrativo, una determinata categoria di soggetti, in assenza di previa valutazione, mediante adeguata istruttoria, degli interessi coinvolti e senza che sia prevista la corresponsione di un’indennità di ristoro — ovviamente non di tipo economico — in favore di chi subisce l’imperativa sottrazione, laddove l’accurato esame degli interessi in gioco e la ponderata decisione della misura e delle modalità del sacrificio secondo il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) non può non valere anche per il legislatore-amministratore.



6. Va, peraltro, rilevato — come già condivisibilmente statuito nell'ordinanza n. 89/2012 del TAR Calabria Sez. Reggio Calabria — che non si ritiene di poter condividere il motivo di censura secondo cui, in violazione degli artt. 41 e 97 Cost., la disposizione qui esaminata introduce effetti distorsivi della concorrenza perché, in virtù delle differenze di trattamento più volte enunciate tra settore pubblico e settore privato, rende maggiormente appetibile, rispetto a primo, quest'ultimo, con conseguente depauperamento delle risorse pubbliche (a seguito dell'emigrazione di professionalità o della necessità di aumentare le retribuzioni sotto altri profili, per difenderne la competitività).

«La censura è prospettata con genericità, in via meramente ipotetica e trascurato di porre adeguatamente in rilievo tutti i termini di comparazione tra le due grandezze di riferimento, nelle quali confluiscono anche valori diversi dalla mera retribuzione, come il senso di servizio verso le Istituzioni, il prestigio dell'attività, la sicurezza nell'impiego» (ordinanza n. 89/2012 del TAR Calabria Sez. Reggio Calabria).

7. Infine, il *G.U.* ritiene di non poter neppure procedere all'esame della domanda, formulata dal difensore del ricorrente nel corso dell'odierna udienza, di parziale accoglimento del gravame, in quanto tale istanza è stata avanzata in modo del tutto generico, senza, cioè, che ne venissero specificati *petitum e causa petendi*, elementi fondamentali affinché si possa effettuare l'esame in sede giurisdizionale di qualsivoglia istanza, domanda, eccezione o deduzione.

8. Tanto premesso, in applicazione dell'art. 23 della legge cost. n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, il *G.U.* solleva l'incidente di costituzionalità dell'art. 18, comma 22-bis, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111 con riferimento agli artt. 2, 3, 53, 42 e 97 Cost. per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111 per violazione degli artt. 2, 3, 53, e 97 Cost., conseguentemente disponendo la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

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

Così deciso in Napoli, nella pubblica udienza del 31 maggio 2012.

Il giudice unico: CASSANETI

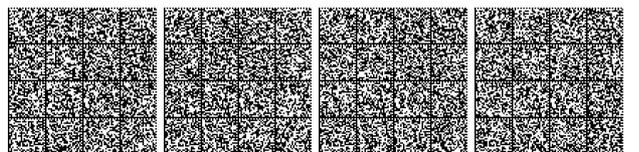
12C0430

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-045) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e
www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 5,00

