

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 dicembre 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AGLI ABBONATI

Si informano i Gentili Abbonati che dal 3 dicembre i canoni di abbonamento per l'anno 2013 sono pubblicati nelle ultime pagine di tutti i fascicoli della Gazzetta Ufficiale. Si ricorda che l'abbonamento decorre dalla data di attivazione e scade dopo un anno od un semestre successivo a quella data a seconda della tipologia di abbonamento scelto. Per il rinnovo dell'abbonamento i Signori abbonati sono pregati di usare il modulo di sottoscrizione che verrà inviato per posta e di seguire le istruzioni ivi riportate per procedere al pagamento.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 277. Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Espresa previsione che le obbligazioni siano a carico della Fondazione - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione solo alle obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo e secondo comma, lett. l); convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo).

Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Prevista successione dell'ASOM nelle sole obbligazioni, sorte successivamente alla sua costituzione (1° febbraio 2005), relative all'esecuzione di contratti di durata - Prevista inefficacia nei confronti dell'ASOM dei titoli esecutivi di natura giudiziale già formatisi, relativi al periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005 - Prevista successione della Fondazione nelle azioni esecutive - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione alle sole obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Vanificazione delle attività difensive svolte e lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1349.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo).....

Pag. 1

N. 278. Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Istituzione, ad opera dell'associazione dei cacciatori, di un fondo di garanzia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di permesso in misura percentuale rispetto alla tassa di concessione per la licenza di porto di fucile per uso di caccia - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 36-bis, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.



Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Piccioni domestici inselvatichiti - Classificazione tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica in contrasto con la normativa statale che non contempla tale specie tra le eccezioni - sottrazione dei piccioni domestici inselvatichiti alla protezione specifica disposta dalla normativa statale - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 2, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 2, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla volpe, al cinghiale, alla lepre bianca e alla pernice bianca - Previsione di periodi di caccia diversi e più ampi rispetto all'arco temporale massimo consentito dalla normativa statale di settore - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

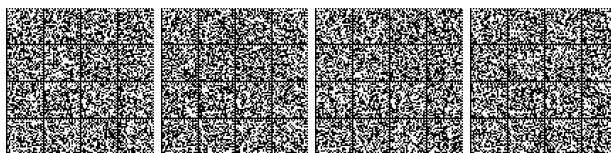
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1, lett. b) ed e), numeri 1) e 2), come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 1 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla lepre comune e al merlo consentita fino al 10 gennaio - Caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio consentita tutti i giorni della settimana a partire dal 16 dicembre - Contrasto con la normativa statale sul calendario delle attività di caccia, nonché deroga al principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 1, 5 e 6 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla cesena e al tordo bottaccio consentita fino al 10 gennaio - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Termine compatibile, in quanto più ristretto, con la normativa statale di settore che consente la caccia fino al 31 gennaio - Non fondatezza in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 1.



Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità di esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso - Contrasto con la normativa statale che prescrive l'assoluta alternatività di tali sistemi di caccia (principio della caccia di specializzazione) - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 13, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 5 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Sistema di controllo di propagazione della specie nutria - Affidamento al corpo forestale e agli agenti venatori della sua attuazione, in carenza di valutazione tecnica dell'ISPRA - Contrasto con la normativa statale che consente piani di abbattimento solo quando l'ISPRA abbia escluso la previa efficace esperibilità di metodi ecologici - Lesione del principio di gradualità - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 29, comma 3, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, 4 e 8, primo comma).

Amministrazione pubblica - Unione europea - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Previsione che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, siano soggetti a misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata "Natura 2000" - Omessa previsione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate - Ricorso del Governo - Asserto contrasto con la normativa comunitaria e con le relative norme statali di attuazione - Insussistenza - Applicabilità delle norme statali di attuazione, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 22, comma 6, come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, primo comma; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, commi 9 e 10; direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, art. 6, comma 4.

Pag. 6

N. 279. Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita sopravvenienza legislativa che giustifica la restituzione degli atti al rimettente - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.



Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento dei provvedimenti impugnati nel giudizio principale, per il preteso esaurimento degli effetti degli stessi - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita inammissibilità della questione per irrilevanza nei riguardi di intervenienti nel giudizio principale - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Asserito vizio di eccesso di potere legislativo per la mancanza di parametri normativi idonei a orientare il potere amministrativo - Asserita violazione della riserva di legge in tema di organizzazione dei pubblici uffici - Asserita violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Pag. 22

N. 280. Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Previsione, in deroga al diritto comune, di un termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria - Asserita irragionevolezza - Asserita compressione del diritto di difesa del danneggiato - Asserita lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Implausibilità della valutazione di rilevanza effettuata dal giudice rimettente - Censura di norma inconferente - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

Pag. 34

N. 281. Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Deliberazione sulla proposta di concordato - Possibilità che nei venti giorni successivi alla chiusura del verbale dell'adunanza dei creditori pervengano e siano utilmente conteggiate le sole adesioni, ossia i soli voti favorevoli alla proposta concordataria, e non anche i voti sfavorevoli - Asserita ingiustificata disparità di trattamento fra creditori assenzienti e creditori dissenzienti - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Asserita irragionevolezza - Asserita compressione del diritto di difesa - Ius superveniens modificativo della disposizione censurata - Necessità di valutazione sulla perdurante attualità e rilevanza della questione nel giudizio a quo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- R. d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 178, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 43



N. 282. Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Norme della Regione Abruzzo - Parco Naturale regionale Sirente Velino - Piano del Parco, avente valore di piano paesistico e di piano urbanistico, sostitutivo di “piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello” - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, nonché della competenza statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, artt. 5, comma 1, e 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s) e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 46

N. 283. Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Norme della Regione Abruzzo - Comitato regionale tecnico amministrativo-Sezione lavori pubblici - Norme per l’organizzazione e il funzionamento - Ricorso del Governo - Asserita violazione di principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40, artt. 2, comma 2, e 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 48

N. 284. Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni - Attribuzione all’Agenzia del demanio di compiti vari, per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali - Ricorso della Regione Veneto - Asserita adozione di normativa di dettaglio nell’ambito delle materie di legislazione concorrente del governo del territorio e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - Insussistenza - Misure riconducibili al piano di stabilizzazione economico-finanziaria del Paese, espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 27.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Pag. 49

N. 285. Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Fatti commessi a danno di congiunti - Mancata inclusione del delitto di usura fra le fattispecie escluse dalla operatività della causa di non punibilità - Asserita irragionevolezza - Richiesta di una pronuncia *in malam partem* in materia penale, riservata in via esclusiva al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 649, terzo comma.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 56



n. 286. Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Formulazione dell'imputazione su ordine del giudice (c.d. coatta) a seguito di rigetto della richiesta di archiviazione - Notifica all'indagato dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Asserita disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di rinvio a giudizio nelle forme ordinarie - Asserita compressione delle garanzie difensive dell'imputato - Conferma di precedenti decisioni - Manifesta infondatezza della questione.

– Cod. proc. pen., art. 409.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 59

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 160. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 (della Regione autonoma della Sardegna).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che ove l'amministrazione non proceda, secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica

- Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui

- Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica

- Previsione che a decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro

- Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, dell'affidamento e della sicurezza giuridica - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione del principio di autonomia contrattuale dei rapporti tra dipendenti ed amministrazione regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

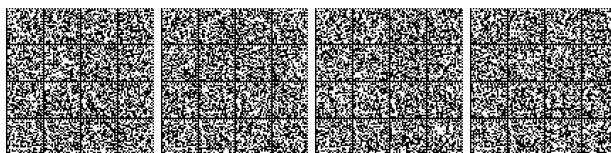
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 39, 41, 97, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica

- Previsione che le convenzioni di cui all'art. 1, comma 5-bis, lett. f), del d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 163/2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione e che ogni successiva modifica ovvero integrazione delle stesse è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni interessate

- Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di turismo, nonché della competenza legislativa concorrente regionale in materia di linee marittime ed aree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione e di assunzione di pubblici servizi - Denunciata violazione della norma statutaria che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente - Denunciato impedimento delle funzioni sia legislative che amministrative nella materia della "continuità territoriale".

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 6, comma 19.
- Costituzione, artt. 3 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 6 e 53, in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
- Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; b) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.

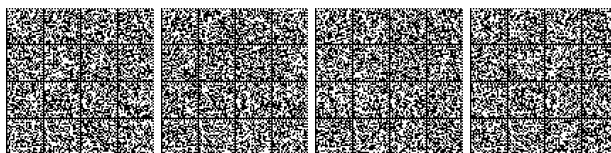
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 7.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di tutela della salute - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22.
- Costituzione, artt. 3, 32, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8, in riferimento all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica, delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

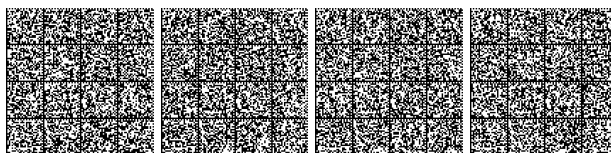
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

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 della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - 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 costituzionale regionale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
- Costituzione, artt. 116, 117, 118, 119, 132 e 133; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 43 e 54.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione delle corrispondenti Città metropolitane a far data dal 1° gennaio 2014 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
- Costituzione, artt. 116 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 43 e 54.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
 - Riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione - Previsione per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante riunione dei comuni o convenzioni di durata triennale - Previsione per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, dell'obbligo di esercizio in forma associata, mediante unione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici ad essi spettanti - Previsione che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - **Istanza di sospensione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
- Costituzione, art. 117; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che fermo restando il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli artt. 15 e 16, comma 1, le disposizioni del decreto-legge impugnato si applicano alle predette Regioni e Province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali ed agli altri enti od organismi ad ordinamento regionale o provinciale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di tutela della salute.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 24-bis.
- Costituzione, artt. 3, 32, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

Pag. 65

n. 161. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (della Regione Piemonte).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo anche conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 94 del 2012, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno e comunque, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, desunte, per l'anno 2011 dal SIOPE e che, in caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti delle imposte sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997, riscossa tramite modello F24 all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province medesime - Previsione che, qualora le somme stesse da riversare alle Province risultino incipienti per l'effettuazione del



recupero di cui sopra, il versamento allo Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778-Agenzia delle Entrate, Fondi di Bilancio- che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulla assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione del principio di decentramento amministrativo - Denunciata violazione della sfera di legislazione esclusiva statale in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, compromessi dai tagli lineari decisi dal Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione della sfera di competenza residuale e concorrente regionale nelle attività trasferite e delegate e trasferite dalle Regioni alle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

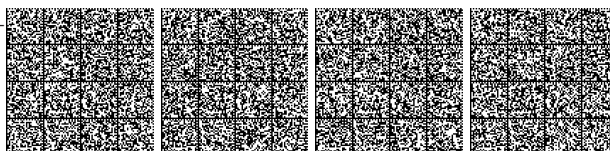
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 7.
- Costituzione, artt. 5, 77, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto; 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che, fermo restando i vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni ed integrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012 d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente - Previsione che a tal fine è determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'art. 76, comma 7, terzo periodo, del citato d.l. n. 112 del 2008 - Previsione, altresì, che, a decorrere dalla data di efficacia del decreto, gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20 per cento rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo; gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40 per cento rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'art. 2, comma 11, e seguenti - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione dei principi di autonomia regionale e di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 8.
- Costituzione, artt. 5, 77 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che, fermo restando quanto disposto dal comma 10 del presente articolo, e fatte salve le funzioni di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14, del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, sono trasferite ai Comuni le funzioni amministrative conferite alle Province con la legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del presente decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione del principio di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione della sfera di competenza residuale e concorrente regionale nelle attività trasferite e delegate e trasferite dalle Regioni alle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 6.
- Costituzione, artt. 5, 77, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto; 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
 - Previsione che resta fermo che gli organi di governo delle Province sono esclusivamente il consiglio provinciale ed il presidente della provincia, ai sensi dell'art. 23, comma 15, del citato d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011 - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione dei principi di autonomia regionale e di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di autonomia regionale e provinciale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 12.
- Costituzione, artt. 5 e 114. Pag. 88

N. 162. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (della Regione Lombardia).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
 - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che, ai fini dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni dell'articolo impugnato, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti territoriali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti da vincoli comunitari e dal regime del c.d. fiscal compact - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
 - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 - Previsione, altresì, che l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione è determinato, tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 94 del 2012, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 e che, in caso di mancata deliberazione della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti territoriali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici - Denunciata violazioni di obblighi internazionali derivanti da vincoli comunitari e dal regime del c.d. fiscal compact - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 119. Pag. 94



- N. 163. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Molise - Concessione di contributi regionali alle associazioni combattentistiche e d'arma per agevolare il raggiungimento dei loro scopi istituzionali e sociali - Previsione che ai relativi oneri finanziari si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10 del 1985 (contestualmente abrogata) - Ricorso del Governo - Denunciata omissione della quantificazione degli oneri, inosservanza degli obblighi di "chiarezza e solidità del bilancio", carenza di una valida copertura di spesa.

— Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (in particolare, art. 5).

— Costituzione, art. 81, comma quarto. Pag. 99

- N. 164. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (dal Presidente del Consiglio dei ministri).

Caccia - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle attività di movimento dei giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all'esercizio dell'attività venatoria - Norme in materia di addestramento e di identificazione e registrazione dei cani - 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 - Contrasto con la normativa comunitaria e con i principi fondamentali della legislazione della salute, riguardanti le metodologie per l'identificazione dei cani.

— Legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, art. 2, commi 2 e 3.

— Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 8; regolamento CE n. 998/2003 del 26 maggio 2003, art. 4, comma 1. Pag. 101

- N. 165. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Espletamento per essi della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei soli casi in cui abbiano potenziali effetti sull'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme comunitarie e statali di riferimento - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale.

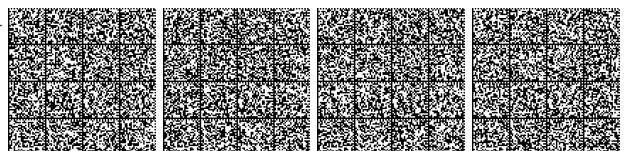
— Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2.

— Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, art. 3, paragrafo 3, recepita nell'ordinamento interno dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Esperimento per essi della "procedura V.A.S." solo se siano riconducibili alle categorie specificate in allegato alla legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazione non prevista dalla normativa comunitaria e statale di riferimento - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale.

— Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, "in combinato" con l'Allegato A della stessa legge.

— Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s).



Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi di scarso impatto ambientale, come tali esonerati dalla procedura di assoggettabilità a VAS - Individuazione non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento - Ricorso del Governo - Denunciata indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti - Contrasto con la giurisprudenza comunitaria che impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera sviluppa nel contesto territoriale in cui si inserisce - Istituzione di un artificioso nesso tra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, Allegato A.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Corte di Giustizia UE, 22 settembre 2011, in causa C-295/10, *Genovaitė Valčiukienė*, punto 52.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Deposito presso i Comuni interessati di una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA - Mancata previsione che della trasmissione sia dato avviso nell'albo pretorio degli stessi Comuni - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 18, comma 2 [aggiuntivo del comma 1-bis all'art. 10 della legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 2, primo periodo.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Prevista pubblicazione sul sito *web* della Regione dell'esito della procedura di assoggettabilità - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla normativa statale di riferimento, che prescrive la "pubblicazione integrale" del provvedimento di assoggettabilità - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 18, comma 4, sostitutivo del comma 5 dell'art. 10 della legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 7.....

Pag. 104

N. 2. Ricorso per conflitto attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso dal dott. Luigi (detto Gino) Strada nei confronti dell'on. Paolo Guzzanti, in relazione alle affermazioni contenute in un articolo pubblicato sul quotidiano "Il Giornale" - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 107



N. 278. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 27 gennaio 2012.

Trasporto - Trasporto ferroviario di persone - Responsabilità civile del vettore - Diritto del viaggiatore al risarcimento del danno derivatogli dal ritardo del treno - Limitazione al solo rimborso del costo del biglietto - Contrasto con il canone di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza - Anacronistico privilegio a favore del concessionario del servizio di trasporto ferroviario, nonostante la natura privatistica del rapporto - Disparità di trattamento rispetto a chi si avvale di altre forme di trasporto - Impossibilità per l'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto al risarcimento.

– Regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 911 [Annesso A], art. 11

– Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 110

N. 279. Ordinanza del Tribunale di Modena del 18 giugno 2012.

Reati e pene - Furto in abitazione - Fatto commesso su armi, munizioni o esplosivi nelle armerie o in altri locali adibiti alla custodia di armi - Pena della reclusione da cinque a dodici anni e multa da euro 1.032 a euro 3.098 - Trattamento sanzionatorio più grave del furto di armi in abitazione rispetto al furto di armi in armerie - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

– Legge 8 agosto 1977, n. 533, art. 4, comma terzo.

– Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. Pag. 113

N. 280. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 1° agosto 2012.

Ordinamento giudiziario - Giudice onorario di tribunale - Prevista cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo anno di età anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età - Ingiustificato deterioro trattamento del giudice onorario di tribunale rispetto al giudice di pace e al giudice tributario - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

– Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, art. 42-sexies, comma 1, lett. a).

– Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 116

N. 281. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Grosseto del 29 luglio 2010.

Imposta di registro - Determinazione della base imponibile per le cessioni di immobili abitativi a persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali - Affidabilità del meccanismo del c.d. "prezzo-valore" su richiesta dell'acquirente resa al notaio - Omessa previsione dello stesso meccanismo per i trasferimenti di immobili abitativi effettuati in sede di espropriazione forzata o all'asta pubblica (ovvero aggiudicati in sede di pubblico incanto) - Conseguente impossibilità, in tale ipotesi, di far riferimento al valore catastale, indipendentemente dal corrispettivo di aggiudicazione del bene - Ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni uguali - Violazione del principio di capacità contributiva.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 497.

– Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 121



n. 282. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 30 luglio 2012.

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, da parte della consolidata giurisprudenza di legittimità, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., in sostituzione del difensore (di fiducia o d'ufficio) non reperito o non comparso - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Difetto di presupposti logici per l'equiparazione tra difensore d'ufficio e difensore sostituto - Irragionevolezza del diritto di quest'ultimo a pretendere il compenso dall'assistito (imputato o indagato) e, di riflesso, dallo Stato - Irragionevolezza delle conseguenze della liquidazione erariale al sostituto - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa relativa - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 185 del 2012.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.

- Costituzione, artt. 3 e 81, comma quarto.....

Pag. 123

n. 283. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 2 maggio 2012.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di diritti reali - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (default de sécurité juridique)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.

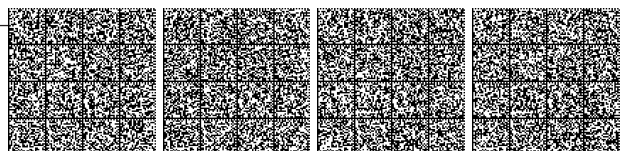
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (default de sécurité juridique)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.

- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.....

Pag. 129



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 277

Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Espressa previsione che le obbligazioni siano a carico della Fondazione - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione solo alle obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo e secondo comma, lett. l); convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo).

Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Prevista successione dell'ASOM nelle sole obbligazioni, sorte successivamente alla sua costituzione (1° febbraio 2005), relative all'esecuzione di contratti di durata - Prevista inefficacia nei confronti dell'ASOM dei titoli esecutivi di natura giudiziale già formati, relativi al periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005 - Prevista successione della Fondazione nelle azioni esecutive - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione alle sole obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Vanificazione delle attività difensive svolte e lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1349.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo).

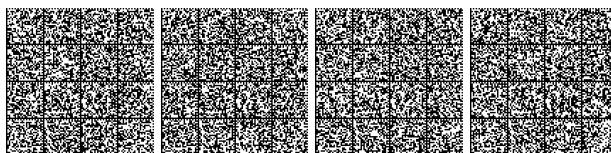
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino") e dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), promossi dalla Corte d'appello di Torino con tre ordinanze del 22 aprile 2011 e con una ordinanza del 9 novembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 160, 161 e 162 del registro ordinanze 2011 ed al n. 23 del registro ordinanze 2012, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Fondazione Ordine Mauriziano, della Sol Spa, dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, della Eli Lilly Italia Spa, della Sanofi- Aventis Spa nonché gli atti di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Mario Sanino e Riccardo Montanaro per la Fondazione Ordine Mauriziano, Maddalena Palladino per la Sol Spa e per la Eli Lilly Spa, Paolo Scaparone per l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e Anna Chiozza per la Sanofi-Aventis Spa.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012).

La Corte rimettente espone di essere investita dell'opposizione a precetto proposta dalla Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (di seguito ASOM), con riferimento a un decreto ingiuntivo divenuto esecutivo nei confronti dell'Ordine Mauriziano di Torino e relativo a prestazioni eseguite nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005.

L'opponente, prosegue il giudice *a quo*, contesta la propria legittimazione passiva in base alle disposizioni impugnate, che rendono la Fondazione Ordine Mauriziano responsabile delle obbligazioni maturate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, e anteriormente alla costituzione dell'ASOM (rispettivamente 23 novembre 2004 e 1° febbraio 2005).

Il rimettente premette che il d.l. n. 277 del 2004 ha istituito la Fondazione, affinché rispondesse dei debiti contratti dall'Ordine Mauriziano fino ad allora, mentre ha previsto che quest'ultimo continuasse a svolgere attività ospedaliera nella veste originaria, fino all'inquadramento nell'ordinamento giuridico della Regione Piemonte, che ha avuto effetto a partire dal 1° febbraio 2005.

Mentre il d.l. n. 277 del 2004 aveva escluso che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra il 23 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005, le disposizioni impugnate hanno disposto il contrario, e quella statale ha altresì reso inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti di ingiunzione e le sentenze relativi a tale arco temporale.

Il giudice *a quo* reputa entrambe le norme impugnate lesive degli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost., giacché avrebbero vanificato l'effetto di provvedimenti giurisdizionali sollecitati nell'esercizio del diritto di difesa, e comunque avrebbero frustrato l'affidamento dei creditori sull'identità del soggetto passivo dell'obbligazione.

Inoltre, sarebbero lesi gli artt. 41, 42, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, poiché si sarebbe dato luogo ad una "sostanziale espropriazione" del credito, minando la fiducia nella pubblica amministrazione.



Infine, il solo art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004 avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Si sono costituiti l'ASOM e la parte creditrice opposta, concludendo la prima per il rigetto della questione, e la seconda per l'accoglimento.

2.- La Corte di appello di Torino, con altre tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte di appello si trova a giudicare di controversie, in sede di opposizione a decreti ingiuntivi, relative a debiti contratti dall'Ordine Mauriziano nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, e per le quali si rende necessario decidere se dei relativi debiti debba rispondere l'ASOM ovvero la Fondazione e reputa che, avendo individuato il soggetto passivo nella Fondazione, il legislatore regionale abbia inciso sulla consistenza patrimoniale di tale ente, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

3.- Si sono costituite le parti creditrici e la Fondazione che hanno concluso per l'accoglimento della questione e l'ASOM che ha concluso, invece, per il rigetto.

È intervenuta la Regione Piemonte, che reputa la questione infondata, posto che la norma impugnata dispone nel medesimo senso dell'art. 1, comma 1349, della legge statale n. 296 del 2006.

Considerato in diritto

1.- La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012). In altri giudizi, con tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), sempre la Corte di appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- I giudizi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- I giudizi a quibus hanno per oggetto controversie sorte, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), ovvero a precetto (reg. ord. n. 23 del 2012), per debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera. In particolare, i rimettenti debbono decidere quale soggetto giuridico sia il debitore, tra l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, costituito in azienda sanitaria ospedaliera (di seguito ASOM), e la Fondazione Ordine Mauriziano, le cui vicende sono illustrate nella sentenza n. 263 del 2012 di questa Corte.

L'art. 2 del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, ha costituito la Fondazione, dotandola di parte del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, allo scopo di operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, succedendogli nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui l'Ordine era titolare alla data di entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004, ovvero nelle obbligazioni contratte non oltre il 22 novembre 2004.

Nel contempo, l'art. 1 del d.l. n. 277 del 2004 ha conservato in capo all'Ordine due presidi ospedalieri, con i quali continuare a svolgere l'attività sanitaria, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne avrebbe disciplinato la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della Regione.

La Regione ha provveduto in tal senso con la legge reg. n. 39 del 2004, il cui art. 2, comma 1, ha stabilito che l'Ordine è costituito in azienda ospedaliera con decreto del Presidente della Giunta. I rimettenti hanno cura di precisare che, per effetto di tale decreto, l'ASOM deve ritenersi costituita a partire dal 1° febbraio 2005. I giudizi a quibus, dunque, hanno per oggetto obbligazioni contratte dall'Ordine nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, durante il quale esso non era ancora stato costituito come azienda ospedaliera.



Ai fini della decisione, i rimettenti si trovano ad applicare, anzitutto, l'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, impugnato, con il quale il legislatore regionale ha espressamente disposto che tali obbligazioni siano poste a carico della Fondazione, quand'anche siano state oggetto di liti giudiziarie.

In seguito lo stesso legislatore statale è intervenuto in modo analogo (*cfi*: in proposito l'ordinanza n. 436 del 2008) con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, censurato, stabilendo che l'ASOM succede all'Ordine nelle sole obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte successivamente alla sua costituzione: con motivazione non implausibile la Corte di appello di Torino (reg. ord. n. 23 del 2012) ha ritenuto che tale disposizione debba riferirsi a qualsivoglia debito contratto dall'Ordine tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nel senso di escludere che di esso debba rispondere l'ASOM.

La disposizione impugnata aggiunge che sono inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti ingiuntivi e le sentenze emesse o divenute esecutive, con riguardo alle obbligazioni relative a tale ultimo periodo di tempo.

La Corte di appello rimettente (reg. ord. n. 23 del 2012) conclude che il significato da attribuire alla norma regionale e a quella statale sia oramai coincidente, e che, in tal modo, sia stata rovesciata la regola enunciata in origine dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, con il quale era stato invece disposto che la Fondazione sarebbe succeduta all'Ordine nei rapporti di debito e credito sorti anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto-legge, ovvero anteriormente al 23 novembre 2004, ed avrebbe risposto solo delle relative obbligazioni.

Il giudice *a quo* rileva che, per tale via, il legislatore regionale prima, e quello statale dopo, hanno vanificato l'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti contratti successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004. Inoltre, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, dichiarando inefficaci nei confronti dell'ASOM i titoli esecutivi di natura giudiziale già formati, avrebbe violato, oltre che l'art. 3 Cost., anche gli artt. 24, 102 e 113 Cost., vanificando l'attività difensiva svolta nei relativi giudizi, e ledendo le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti.

4.- Le questioni così poste in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost. sono fondate.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004 è univoco nel circoscrivere la responsabilità della Fondazione alle obbligazioni sorte anteriormente al 23 novembre 2004.

Tale regola, peraltro, è conforme allo scopo che il legislatore statale si è prefisso attraverso la nascita della Fondazione, non di svolgere tramite questo ente nuova attività sanitaria, ma essenzialmente di gestire il patrimonio per risanare il dissesto finanziario, garantendo soddisfazione ai creditori nell'ambito di una procedura concorsuale (sentenza n. 355 del 2006). La prosecuzione dell'attività ospedaliera è stata invece conservata in capo all'Ordine, che, senza soluzione di continuità, l'ha esercitata in conformità alla sua natura giuridica originaria, e l'ha poi proseguita, in qualità di azienda ospedaliera, una volta inserito con tale veste nell'ordinamento regionale.

Sarebbe stato perciò naturale, quand'anche non previsto espressamente dal legislatore, come invece è avvenuto in questo caso, che fosse l'ASOM a dover rispondere dei debiti conseguenti al proseguimento delle attività ospedaliere, di cui tale ente è rimasto titolare in conformità alla XIV disposizione finale della Costituzione, pur mutando natura giuridica, giacché la Fondazione è del tutto estranea a tali attività.

Parimenti, quest'ultima è attributaria di un patrimonio che il legislatore non può avere selezionato, se non con riguardo alla necessità che esso fosse il più possibile capiente per soddisfare i crediti pregressi. Conseguentemente, la legge ha escluso che su tali beni potessero gravare anche i debiti contratti successivamente, e fino alla incerta data di costituzione dell'ASOM, giacché ciò avrebbe posto a repentaglio l'equilibrio raggiunto.

Questo assetto normativo, di fonte statale, è stato vigente nell'arco temporale antecedente alla costituzione dell'ASOM, sicché su di esso hanno riposto affidamento i creditori, e, parallelamente, si sono basati i giudici nel dirimere controversie aventi ad oggetto le obbligazioni allora sorte. Solo con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, e dunque a circa due anni di distanza, il legislatore statale, che è il solo competente a disciplinare la Fondazione e a definirne il grado di responsabilità patrimoniale (sentenza n. 173 del 2006), ha invertito la regola, e per di più ha paralizzato nei confronti dell'ASOM provvedimenti giurisdizionali già formati sulla base di essa.

La normativa dello Stato, escludendo la responsabilità della Fondazione per i debiti posteriori alla sua nascita e prefigurando il passaggio dell'Ordine Mauriziano nell'ordinamento regionale senza interruzione dell'attività ospedaliera, aveva infatti chiaramente inteso tenere ferma l'imputazione in capo a tale soggetto dei rapporti giuridici sorti successivamente al d.l. n. 277 del 2004, sicché i titoli esecutivi maturati in capo all'Ordine dovevano ritenersi eseguibili nei suoi confronti, anche a seguito dell'assunzione della qualità di azienda ospedaliera.

Questa Corte, in un caso del tutto analogo, ha già affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto in bonis, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). L'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, lede perciò gli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.



Tale disposizione, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è ugualmente lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita.

L'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994).

Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM.

La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'ambito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò in bonis.

Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004.

Questa Corte ha ripetutamente rilevato che la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

5.- Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino");

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

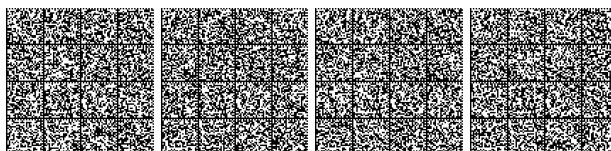
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 278

Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Istituzione, ad opera dell'associazione dei cacciatori, di un fondo di garanzia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di permesso in misura percentuale rispetto alla tassa di concessione per la licenza di porto di fucile per uso di caccia - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 36-bis, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Piccioni domestici inselvatichiti - Classificazione tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica in contrasto con la normativa statale che non contempla tale specie tra le eccezioni - sottrazione dei piccioni domestici inselvatichiti alla protezione specifica disposta dalla normativa statale - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 2, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 2, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla volpe, al cinghiale, alla lepre bianca e alla pernice bianca - Previsione di periodi di caccia diversi e più ampi rispetto all'arco temporale massimo consentito dalla normativa statale di settore - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1, lett. b) ed e), numeri 1) e 2), come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 1 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla lepre comune e al merlo consentita fino al 10 gennaio - Caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio consentita tutti i giorni della settimana a partire dal 16 dicembre - Contrasto con la normativa statale sul calendario delle attività di caccia, nonché deroga al principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 1, 5 e 6 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla cesena e al tordo bottaccio consentita fino al 10 gennaio - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Termine compatibile, in quanto più ristretto, con la normativa statale di settore che consente la caccia fino al 31 gennaio - Non fondatezza in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 1.



Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità di esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso - Contrasto con la normativa statale che prescrive l'assoluta alternatività di tali sistemi di caccia (principio della caccia di specializzazione) - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 13, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 5 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Sistema di controllo di propagazione della specie nutria - Affidamento al corpo forestale e agli agenti venatori della sua attuazione, in carenza di valutazione tecnica dell'ISPRA - Contrasto con la normativa statale che consente piani di abbattimento solo quando l'ISPRA abbia escluso la previa efficace esperibilità di metodi ecologici - Lesione del principio di gradualità - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 29, comma 3, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 4 e 8, primo comma).

Amministrazione pubblica - Unione europea - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Previsione che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, siano soggetti a misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata "Natura 2000" - Omessa previsione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e con le relative norme statali di attuazione - Insussistenza - Applicabilità delle norme statali di attuazione, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 22, comma 6, come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, primo comma; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, commi 9 e 10; direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, art. 6, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 11 e 15, nonché dell'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012 e depositato il 23 febbraio 2012, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2012, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha proposto impugnazione in via principale dell'articolo 2, commi 1, 2, 3, 5, 11 e 15, nonché dell'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige del 20 dicembre 2011, n. 51, Supplemento n. 1, per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione e degli articoli 4 e 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige).

2. - Il ricorrente rileva che, ai sensi dell'art. 8, primo comma, punti n. 15) e n. 16) dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, la Provincia autonoma di Bolzano ha potestà legislativa primaria in materia di caccia e di parchi per la protezione della flora e della fauna. Tuttavia, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 378 del 2007), la competenza legislativa in ordine all'ambiente nella sua interezza è affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il quale utilizza il termine «ambiente» in termini onnicomprensivi, ponendovi accanto la parola «ecosistema». Ne conseguirebbe, a giudizio del Presidente del Consiglio, che allo Stato spetta disciplinare in modo unitario e complessivo il bene «ambiente», inteso come un'entità organica, che esprime un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), nonché garantire, secondo le prescrizioni del diritto comunitario, un elevato livello di tutela inderogabile da altre discipline di settore.

Inoltre, osserva ancora il ricorrente, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, attribuita in via esclusiva allo Stato, si porrebbe come limite e prevarrebbe su quella adottata dalle Regioni e dalle Province autonome in materie di loro competenza ed in riferimento ad altri interessi (sentenza n. 380 del 2007).

2.1. - Secondo il ricorrente sarebbe indubbio che l'esercizio dell'attività venatoria - in particolare la selezione delle specie cacciabili e la definizione dei periodi aperti all'attività venatoria (*ex plurimis* sentenze n. 2 del 2012, n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002) - sia da ricomprendere nella nozione di ambiente e di ecosistema, dal momento che tale attività inciderebbe sulla tutela della fauna e di conseguenza sull'equilibrio dell'ecosistema. In conclusione, nelle materie disciplinate dalla legge in esame, il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa piena, sarebbe tenuto al rispetto degli standards minimi ed uniformi di tutela fissati dalla legislazione nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento, vale a dire la direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), la direttiva 88/22/CEE (quest'ultima direttiva è erroneamente citata; al numero indicato corrisponde non una direttiva, bensì una decisione, che ha un oggetto estraneo alla materia della caccia), secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 1, dello statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige e dall'art. 117, primo comma, Cost.

2.2. - In base a queste premesse, secondo il ricorrente, sarebbero censurabili le disposizioni della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 sopra richiamate, poiché si porrebbero in contrasto con puntuali disposizioni della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e del decreto del Presidente della Repubblica 8 ottobre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che costituirebbero un limite alla potestà legislativa regionale e provinciale, in quanto contenenti disposizioni che stabiliscono standards minimi ed uniformi su tutto il territorio nazionale, come tali non derogabili.

Peraltro, il ricorrente rileva come la giurisprudenza costituzionale avrebbe già ampiamente riconosciuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale alla legge n. 157 del 1992.



3 - In particolare l'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che modifica l'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), escludendo dal campo di applicazione della norma, che definisce la fauna selvatica, i piccioni domestici inselvatichiti si porrebbe in contrasto con l'art. 2 della legge n. 157 del 1992.

4. - Il successivo comma 2 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che modifica le lettere *b)* ed *e)* dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, contrasterebbe con quanto disposto dalla normativa statale, prevedendo per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca e pernice bianca, periodi di caccia diversi da quelli stabiliti dall'art. 18, commi 1 e 2, della citata legge n. 157 del 1992, nonché maggiori rispetto all'arco temporale massimo ivi consentito. In particolare, per il cinghiale e la volpe l'impugnata norma provinciale consente la caccia dal 1° luglio al 31 gennaio, quindi per sette mesi, mentre la norma statale permette tale attività dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio per la volpe e dal 1° ottobre al 31 dicembre o dal 1° novembre al 31 gennaio per il cinghiale, quindi per un periodo di tempo minore. Per quanto riguarda la lepre bianca e la pernice bianca, la norma provinciale ne legittima la caccia dal 1° ottobre al 15 dicembre, mentre la norma statale indica, per tali specie, il periodo compreso tra il 1° ottobre ed il 30 novembre, quindi, anche in questo caso, un arco temporale minore.

5. - Il comma 3 del medesimo art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che inserisce il comma *1-bis* nell'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo che in zone fruttivite determinate l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio sia consentito fino al 10 gennaio e consentendo nel periodo a partire dal 16 dicembre di ogni anno la caccia a queste tre specie di turdidi tutti i giorni della settimana, si porrebbe in contrasto con l'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 per quanto riguarda i periodi di caccia e con i commi 5 e 6 del medesimo art. 18, che affermano il principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, non potendo essere superiori a tre le giornate di caccia settimanale.

6 - L'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale sostituisce l'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentito sia in forma vagante che mediante appostamento fisso, contrasterebbe con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, in forza del quale l'esercizio venatorio può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: *a)* vagante in zona Alpi; *b)* da appostamento fisso; *c)* nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla detta legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata.

7. - Il successivo comma 11 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che aggiunge il comma 3 all'art. 29 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo che l'assessore competente in materia di caccia predisponesse un piano di controllo della nutria (*Myocastor coypus*) al fine di controllare la propagazione della specie, da attuarsi dal Corpo forestale e dagli agenti venatori, violerebbe il disposto di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, in quanto tale specie è considerata fauna selvatica e le azioni volte al suo controllo sono disciplinate dall'art. 19, comma 2, della citata legge statale. Ai sensi di quest'ultima disposizione l'autorizzazione all'abbattimento di esemplari per le finalità ivi espressamente indicate, può essere rilasciata unicamente dopo che l'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (ISPRA) abbia verificato l'inefficacia dell'utilizzo dei metodi ecologici di controllo adottati. Risulterebbe allora evidente, secondo il ricorrente, che la disposizione provinciale, prevedendo una procedura di abbattimento delle nutrie senza subordinare tale attività alla valutazione tecnica dell'ISPRA, sarebbe costituzionalmente illegittima.

8. - Il comma 15 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che inserisce l'art. *36-bis* nella legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo che l'associazione dei cacciatori istituisca un fondo di garanzia da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile e che tale fondo venga alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di un permesso annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque e il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso di caccia, violerebbe i vincoli posti al legislatore provinciale dall'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. (sono citate le sentenze n. 451 del 2007, n. 412 e n. 413 del 2006 e n. 455 del 2005), in relazione all'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

Secondo il ricorrente, tale contributo rappresenterebbe in sostanza un tributo a carico di quei soggetti titolari di permessi annuali o d'ospite, che esercitano l'attività venatoria e che sono tenuti a risarcire il danno causato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile. La norma provinciale sembrerebbe contrastare con le vigenti disposizioni, che sospendono il potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge statale, contenute inizialmente nell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 9 (*recte* n. 93) (Disposizioni urgenti per salvaguar-



dare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, abrogato dall'art. 13, comma 14, lettera *a*), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, disposizioni riproposte con l'art. 77-bis, comma 30, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale previsione è stata successivamente reiterata con l'art. 1, comma 123, della legge n. 220 del 2010, secondo il quale «resta confermata, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa dei rifiuti solidi urbani (TaRSU) e per quelli previsti dai commi da 14 a 18 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122». Rileva il ricorrente che quest'ultima disposizione supera l'originaria previsione, limitata al triennio 2009-2011, e collega l'esercizio del potere di aumentare i tributi da parte degli enti locali all'attuazione del federalismo fiscale. Le citate disposizioni statali sarebbero finalizzate ad un riequilibrio finanziario complessivo e si inserirebbero in un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica a cui tutti gli enti territoriali, compresi quelli dotati di autonomia speciale, sarebbero chiamati a partecipare.

9. - Infine l'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che sostituisce il comma 6 dell'art. 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), stabilendo che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa dispongono le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica Natura 2000, di fatto eliminerebbe l'obbligo di dare comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate per i progetti per i quali la valutazione d'incidenza abbia dato esito negativo. Rileva il ricorrente che l'adozione di tali misure di compensazione deve essere obbligatoriamente comunicata, per opinione o parere a seconda dei casi, alla Commissione europea per il tramite del Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997, nonché dell'art. 6, comma 4, della direttiva n. 92/43/CEE.

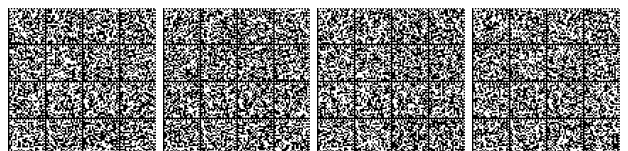
10. - Conclude il ricorrente che senza dubbio la Provincia autonoma di Bolzano non ha la potestà di adottare norme di legge in contrasto con quelle della normativa statale nella materia in esame. La Corte costituzionale ha stabilito che «la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*)» Cost. e che «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi». Sarebbe pacifico che la selezione sia delle specie cacciabili, che dei periodi aperti all'attività venatoria incida su profili propri dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva statale (*ex plurimis* sentenze n. 2 del 2012, n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002).

11. - Con atto di costituzione depositato in cancelleria il 15 marzo 2012, previa delibera della Giunta provinciale del 27 febbraio 2012, n. 238, si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano.

12. - Sostiene la resistente che le censure di incostituzionalità avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 11 e 15, nonché l'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, in riferimento all'art. 117, commi 1 e 2, lettere *e*) ed *s*), Cost., agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, ed in relazione agli artt. 2, comma 1, 18, commi 1 e 2, 12, comma 5, 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, all'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997, all'art. 6, comma 4, della direttiva 92/43/CEE e all'art. 1, comma 123, della legge n. 220 del 2010, sarebbero inammissibili, nonché in ogni caso infondate.

13. - Innanzitutto, secondo la Provincia, non sarebbe fondata l'analisi dei criteri di riparto della competenza legislativa in materia di «caccia e pesca» ed in materia di «apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, n. 15 e n. 16) dello statuto speciale, che il ricorrente fa precedere all'articolazione dei profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge provinciale impugnate.

13.1. - In particolare viene contestato l'assunto della difesa erariale che la competenza legislativa esclusiva spettante alla Provincia autonoma di Bolzano nelle materie indicate nello Statuto sarebbe assorbita dalla competenza statale in materia di ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. A giudizio della resistente, la giurisprudenza costituzionale richiamata sul punto, ad una più attenta lettura, concorrerebbe a dimostrare la riconducibilità della legge provinciale censurata nell'alveo della competenza legislativa esclusiva della Provincia, con conseguente infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale avanzate. Si cita a tale proposito la sentenza n. 378 del 2007, ove è precisato che sebbene la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato,



investendo l'ambiente nel suo complesso ed in ciascuna sua parte, funzioni come limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, allorché si tratti di Regioni a statuto speciale o di Province autonome occorre tenere conto degli statuti speciali di autonomia. Questi ultimi infatti, nell'attribuire competenze legislative a detti enti, distinguono le materie attribuite alla potestà legislativa primaria da quelle oggetto di competenza concorrente. Qualora si verta in materia di competenza provinciale primaria, la Provincia è tenuta ad osservare solamente i principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economica e sociale. Sul punto la resistente afferma che se, da un lato, non può fondatamente sostenersi che le prescrizioni contenute nella legge n. 157 del 1992 possano costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, poiché questa fonte normativa è espressione di un nuovo approccio alle tematiche dell'ecosistema affermatosi già a partire dal Programma di azione comunitaria in materia ambientale del 1987, difettando quindi il requisito dell'innovatività dei principi affermati, come richiesto nella sentenza n. 151 del 1986; dall'altro, la citata legge n. 157 del 1992 costituisce attuazione della direttiva 92/43/CEE e, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Provincia (sentenze n. 329 del 2008, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 425 del 1999), spetterebbe alle Province autonome dare concreta attuazione per il proprio territorio alla direttiva 92/43/CEE. Sarebbe allora di tutta evidenza, secondo la resistente, che le norme adottate dallo Stato ai medesimi fini non potrebbero funzionare come limite alla competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano, diversamente da quanto accade per le Regioni a statuto ordinario.

I principi espressi dalla citata giurisprudenza costituzionale regolerebbero quindi l'assetto dei rapporti tra la Provincia autonoma e lo Stato in ordine al riparto della potestà legislativa, riconoscendo preminenza alle disposizioni statutarie. Sul punto si ricorda anche come la Corte costituzionale abbia affermato che le norme della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali, in quanto sono invocabili solo ove prevedano forme di autonomia più ampia in capo alle Province autonome e alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 226 del 2009). Ne conseguirebbe che la Provincia autonoma di Bolzano, nell'adottare la legge provinciale censurata, avrebbe dato attuazione alle prescrizioni contenute nella direttiva 92/43/CEE, esercitando una propria specifica attribuzione costituzionale, che costituirebbe un potere-dovere ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost. Tale disciplina sarebbe destinata a prevalere su disposizioni statali a contenuto eventualmente difforme, secondo il modello dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale o Province autonome nella fase discendente dell'integrazione comunitaria, come tratteggiato dalla giurisprudenza costituzionale.

Difatti, rileva la resistente che poiché la disciplina di attuazione della direttiva citata ricadrebbe entro i confini della materia «caccia e pesca» (art. 8, n. 15, dello statuto speciale) e della materia «apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, n. 16 del medesimo statuto), ricorrerebbe con tutta evidenza il «titolo di competenza speciale» richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 151 del 2011) per l'operatività del modello richiamato di riparto della potestà legislativa tra Stato e Provincia autonoma. In tal modo sarebbe superato l'argomento della natura trasversale della materia «ambiente», che pure in passato, in assenza di specifiche competenze statutariamente determinate, aveva indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni di legge provinciale (sentenza n. 315 del 2009).

14 - In relazione ai singoli articoli impugnati la Provincia innanzitutto rileva che l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 interviene a modificare l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, rubricato «Fauna selvatica», definendo l'ambito di applicazione della legge. A giudizio della resistente, il Presidente del Consiglio dei Ministri non avrebbe chiarito sotto quale profilo la disposizione di cui al comma 1 di detto art. 2 si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, dal momento che altre specie oltre al piccione domestico inselvatichito risulterebbero escluse dal novero degli animali qualificabili come fauna selvatica. Ne conseguirebbe l'inammissibilità della doglianza per genericità.

La Provincia osserva altresì che la legge prov. Bolzano n. 14 del 1987 «costituisce [...] attuazione della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, della Dir. n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992 del Consiglio delle Comunità europee, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» (art. 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987). Considerato che la normativa citata disciplina materie, quali la caccia e la protezione della fauna, che lo statuto di autonomia riserva alla competenza della Provincia (art. 8, n. 15 e n. 16) e che l'art. 117, quinto comma, Cost. dispone che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza», sarebbe secondo la resistente evidente che la Provincia non può essere assoggettata, nel processo legislativo, ai limiti asseritamente derivanti dalla legge n. 157 del 1992. A tale proposito si richiama testualmente la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che «le norme statali attuative sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali, nei limiti in cui esse siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili» (sentenza n. 425 del 1999).



15. - Analoghe considerazioni possono essere svolte, secondo la Provincia, con riferimento all'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 che, modificando l'art. 4, comma 1, lettere *b)* ed *e)*, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, ha disciplinato il calendario venatorio con riferimento al cinghiale ed alla volpe, da un lato, e alla lepre bianca ed alla pernice bianca, dall'altro, prevedendo un periodo di cacciabilità in entrambi i casi più esteso rispetto a quello fissato dal legislatore statale all'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992.

A conforto della tesi della cedevolezza della normativa statale attuativa della disciplina comunitaria rispetto alle disposizioni provinciali di contenuto difforme la resistente richiama altresì quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia, pesca, agricoltura e foreste), ai sensi del quale «lo standard di protezione della fauna è disciplinato con legge provinciale che stabilisce il calendario venatorio e le specie cacciabili, attendendosi ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie introdotte nell'ordinamento statale». Per le specie richiamate, osserva la Provincia, né la direttiva 92/43/CEE, né la direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), prevedrebbero peculiari limitazioni alle modalità o ai tempi del prelievo venatorio.

16. - Anche quanto alla censura avanzata nei confronti dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, in relazione all'art. 18, commi 1, 5 e 6, della legge n. 157 del 1992, la resistente osserva che spetterebbe alla Provincia la titolarità della potestà di regolamentare i periodi di prelievo venatorio in forza del d.P.R. n. 279 del 1974, senza che la legge n. 157 del 1992 possa porre limiti, stante la cedevolezza della stessa. Pertanto la doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri relativa alla estensione del periodo di prelievo della lepre comune e del merlo sarebbe palesemente infondata. Ancor più evidente sarebbe l'infondatezza della censura relativa alla previsione concernente la cesena e il tordo bottaccio, dal momento che la legge provinciale introdurrebbe, nell'indicare il 10 gennaio come termine del periodo di cacciabilità nelle zone fruttu-vinicole, una protezione più ampia di quella statale, che estende tale periodo fissando il termine del 31 gennaio.

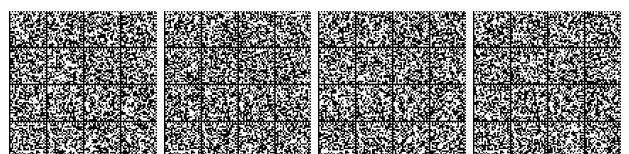
17. - Quanto alla censura proposta nei confronti dell'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, questa sarebbe prima che infondata, inammissibile.

La norma impugnata, che sostituisce l'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, consentendo l'esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante, che mediante appostamento fisso, si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, ai sensi del quale l'esercizio venatorio può essere praticato in via esclusiva secondo una delle forme ivi indicate. Secondo la Provincia, il ricorrente non chiarirebbe i motivi per i quali l'asserito contrasto integrerebbe un profilo di illegittimità costituzionale. Ne discenderebbe la patente inammissibilità della censura proposta. Si aggiunge, richiamando la già ricordata cedevolezza della disciplina statale rispetto a quella provinciale attuativa della direttiva 92/43/CEE, che con la normativa provinciale in esame si è inteso mantenere, per le aree dove è prevista l'opzione sul metodo di prelievo, il regime della rigida alternatività delle forme di esercizio venatorio mediante l'annotazione sul tesserino di caccia della forma prescelta. Difatti l'ipotesi censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe in realtà residuale e avrebbe un'applicazione peculiare, stante il richiamo all'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987.

Quest'ultimo disciplina l'esercizio della caccia nelle riserve di diritto, subordinandolo al possesso, in via alternativa, di un permesso annuale, di un permesso d'ospite o di un permesso giornaliero e settimanale, stabilendo che hanno diritto al permesso annuale o d'ospite coloro che siano in possesso dei requisiti di cui all'art. 11, comma 6, della medesima legge (maggiore età, porto d'armi, polizze assicurative) e che siano residenti in un territorio compreso nella relativa riserva di diritto o proprietari di una minima unità colturale, rispettivamente di una superficie boschiva o alpestre dell'estensione minima di 50 ettari. L'art. 25 citato prosegue precisando che per l'esercizio venatorio nelle riserve private di caccia, a meno che non si tratti del gestore, è necessario un permesso di caccia rilasciato dal gestore della riserva privata stessa su moduli messi a disposizione dall'Ufficio provinciale competente in materia di caccia, che siffatti permessi non sono trasferibili e che la perdita anche temporanea di uno dei requisiti richiesti comporta comunque il venir meno del diritto al rilascio del permesso annuale o d'ospite.

A giudizio della resistente il particolare rigore della disciplina richiamata e la natura residuale della prescrizione censurata, unitamente alla considerazione che per le zone dove è prevista l'opzione sulle modalità di esercizio della caccia permane la vigente disciplina del tesserino e la cogenza dell'opzione stessa, dimostrerebbero la piena legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

18. - Quanto all'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, la potestà di pianificare il prelievo in deroga della nutria dovrebbe essere, secondo la resistente, considerata nel contesto delineato dall'art. 29 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987. Ai sensi di quest'ultimo infatti all'assessore provinciale compete la fissazione di divieti o limiti all'esercizio dell'attività venatoria per periodi prestabiliti in relazione a determinate specie di fauna selvatica



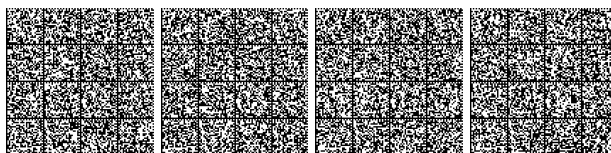
individuate dall'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987 per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni stagionali o climatiche o per malattie o calamità naturali. Lo stesso può altresì consentire in ogni tempo la cattura o l'uccisione delle predette specie cacciabili elencate nel citato art. 4 per motivi di sanità e incolumità pubblica, per la protezione delle colture agrarie e boschive, della pesca e della zootecnia, nonché a scopo di ripopolamento, specificandone i mezzi, i tempi e le modalità anche in deroga a quanto disposto dall'art. 15, comma 1, lettera j), della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, il quale individua una serie di divieti cui soggiace, in via ordinaria, l'esercizio dell'attività venatoria. A tale proposito, osserva la Provincia, l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che si assume violato, assegna all'ISPRA (ex Istituto nazionale per la fauna selvatica, INFS) il compito di esprimere parere sui metodi di controllo della fauna e, in caso di inefficacia degli stessi, autorizzare i piani di abbattimento. La norma provinciale, per altro verso, si limiterebbe ad individuare nell'assessore competente per la caccia il soggetto cui spetta provvedere alla predisposizione dei predetti piani, stabilendo poi che all'attuazione dello stesso provveda il Corpo forestale provinciale. Di conseguenza le due disposizioni citate si porrebbero su piani differenti.

La tesi del ricorrente sarebbe infondata anche sotto un ulteriore profilo. La competenza pianificatoria di cui all'art. 29, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, troverebbe copertura, al pari delle ulteriori funzioni elencate nel medesimo art. 29, nell'art. 8, n. 15), e n. 16), dello statuto speciale e nella relativa normativa di attuazione recata dal d.P.R. n. 279 del 1974, il quale oltre a precisare la competenza del legislatore provinciale a fissare il calendario venatorio e le specie cacciabili, stabilirebbe che le attribuzioni dello Stato in materia di caccia e pesca, apicoltura e parchi per la protezione della fauna, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, spetterebbero per il proprio territorio alle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Legittimamente dunque, a giudizio della resistente, l'assessore provinciale provvederebbe ad individuare modalità e tempi per il prelievo in deroga degli esemplari di nutria che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, non rientrerebbe nel novero delle specie assoggettate alla speciale tutela di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, qualificandosi pertanto come fauna selvatica comune, il cui controllo, ai sensi della disciplina di attuazione dello Statuto, spetterebbe alla Provincia autonoma, cui sono trasferite le funzioni statali, anche se esercitate per mezzo di enti ed istituti pubblici. Sul punto la Provincia conclude - richiamando la giurisprudenza costituzionale secondo la quale le norme di attuazione degli Statuti speciali sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenza n. 213 del 1998) - nel senso della palese infondatezza della censura avversaria.

19. - Quanto all'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, con il quale è stato sostituito il comma 6 dell'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, la resistente precisa che tale intervento normativo si è reso necessario in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della precedente formulazione del citato comma 6 disposta dalla sentenza n. 151 del 2011. Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha escluso che la Provincia autonoma di Bolzano possa comunicare alla Commissione europea - così instaurando con la stessa un rapporto diretto - le misure compensative imposte a tutela della rete Natura 2000 per i progetti che siano stati oggetto di una valutazione di impatto ambientale negativa, ma che siano stati comunque approvati ai sensi dell'art. 22, commi 4 e 5, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, per sovraordinate ragioni di interesse pubblico. Ne conseguirebbe che la doglianza avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri relativa alla mancata previsione dell'obbligo di comunicazione delle predette misure alla Commissione europea costituirebbe il risultato di una espressa statuizione della Corte costituzionale, alla quale la Provincia avrebbe dato ossequio nell'esercizio del proprio potere legislativo. Secondo quanto affermato nella citata sentenza n. 151 del 2011, l'art. 13 del d.P.R. n. 357 del 1997 individua nel Ministro dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo agli obblighi di cui alla direttiva 92/43/CEE, in tal modo garantendo l'attività di informativa necessaria nei confronti delle istituzioni europee.

Nessun conflitto, dunque, sarebbe ravvisabile tra la disciplina europea e statale di riferimento e la disposizione provinciale censurata.

A giudizio della Provincia non sarebbe neppure ben chiaro l'assunto dell'Avvocatura dello Stato secondo il quale sarebbe pacifico che la selezione sia delle specie cacciabili che dei periodi aperti all'attività venatoria implicherebbe l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato. Difatti, la resistente rileva che la disciplina recata dall'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 attiene all'approvazione di progetti assoggettati alla valutazione di incidenza, alla cui formazione è dedicato il titolo III (Ambiente) della medesima legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, mentre le disposizioni in materia di caccia sono recate dal titolo I (Pesca e caccia) della medesima legge.



20. - Quanto all'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che ha introdotto l'art. 36-bis della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, tale disciplina, secondo la resistente, non riguarderebbe un tributo, ma un contributo, il cui ammontare è determinato non dalla Provincia, ma dall'Associazione di categoria; questa circostanza infatti di per sé sola varrebbe ad escludere la natura tributaria di questa somma.

L'esercizio della potestà legislativa provinciale avrebbe fondamento, secondo la Provincia, sulle competenze ad essa spettanti nella materia «caccia e pesca» di cui all'art. 8, n. 15), dello statuto e nella materia «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica» di cui all'art. 8, n. 21), del medesimo statuto, trovando copertura nel combinato disposto degli artt. 23 e 26 della legge n. 157 del 1992, ai sensi del quale «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica [...], e dall'attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti, al quale affluisce anche una parte dei proventi di cui all'articolo 23», disciplinante la tassa di concessione regionale per l'abilitazione all'esercizio venatorio.

A giudizio della Provincia autonoma di Bolzano sarebbe palesemente inconferente il rinvio operato dall'Avvocatura dello Stato alle norme asseritamente violate, tra le quali, da ultimo, la legge n. 220 del 2010, destinate a sospendere il potere degli enti locali e delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali e delle aliquote e, conseguentemente, altrettanto palesemente emergerebbe l'infondatezza della censura fondata sulla pretesa violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Parimenti inconferente la giurisprudenza costituzionale richiamata, che si riferirebbe a fattispecie diverse e destinate a delimitare il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario in materia tributaria.

21. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in data 22 maggio 2012, ha notificato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso n. 31 del 2012, depositata il 29 maggio 2012, previa delibera del Consiglio dei ministri dell'11 maggio 2012.

21.1. - Tra le varie disposizioni impugnate è stato censurato l'art. 2, comma 15, che ha inserito l'art. 36-bis nella legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, il quale prevede l'istituzione da parte dell'associazione dei cacciatori di un fondo di garanzia da utilizzare per indennizzare ogni danno arrecato alle colture agricole e forestali dalla fauna selvatica cacciabile. In particolare nell'articolo citato è disposto che il fondo venga alimentato da un «contributo finanziario annuale o d'ospite nella misura compresa fra il cinque ed il dieci per cento della tassa di concessione annuale per la licenza di porto di fucile per uso caccia».

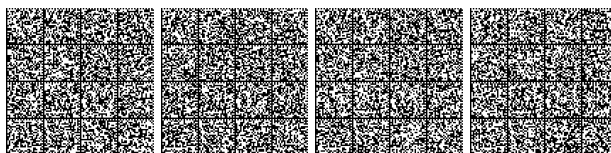
21.2. - Rileva l'Avvocatura dello Stato che così disponendo, il legislatore provinciale si poneva in contrasto con le disposizioni che sospendono il potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni delle aliquote dei tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato. Tali disposizioni, contenute inizialmente nell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 93 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 126 del 2008, abrogato dall'art. 13, comma 14, lettera a), del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011, sono state nei fatti riproposte nell'art. 77-bis, comma 30, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, nonché successivamente reiterate con l'art. 1, comma 123, della legge n. 220 del 2010.

21.3. - L'Ufficio legislativo-finanze del Ministero dell'economia, con nota del 7 marzo 2012, ha fatto presente che, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), ai sensi del quale sono abrogati l'art. 77-bis, comma 30, e l'art. 77-ter, comma 19, del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché l'art. 1, comma 123, della legge n. 220 del 2010, le Regioni e gli enti locali possono, ad oggi, deliberare l'aumento di tributi, con salvezza dei provvedimenti nomativi in tal senso, emanati prima dell'approvazione del decreto-legge n. 16 del 2012.

22. - Per il suddetto motivo il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente all'impugnazione della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, limitatamente all'art. 2, comma 15, della medesima.

23. - Con delibera della Giunta provinciale del 2 luglio 2012, n. 1024, depositata in cancelleria il 12 luglio 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la suddetta rinuncia parziale.

24. - Con memoria depositata in data 16 ottobre 2012 la resistente, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, premette che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «caccia e pesca» e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, n. 15 e n. 16 dello statuto speciale), oltre alle correlate funzioni amministrative (art. 16 dello statuto speciale). In attuazione di tale competenza, la Provincia e lo Stato si sono accordati tramite il d.P.R. n. 279 del 1974 sulle relative modalità d'esercizio. Le disposizioni censurate si inserirebbero



allora proprio in questo contesto normativo, in quanto, intervenendo a modifica della legge provinciale n. 14 del 1987, regolerebbero e specificerebbero nel dettaglio l'attività di abbattimento di determinate specie di animali ed i particolari contesti temporali e spaziali relativamente all'esercizio dell'attività di caccia nel territorio altoatesino e non sarebbero destinate a regolare, in via generale ed indistinta, la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali (sentenza n. 151 del 2011).

Ne conseguirebbe, secondo la Provincia, la palese infondatezza della violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto le disposizioni impugnate non conterrebbero prescrizioni di carattere generale per la protezione dell'ambiente.

25. - Aggiunge la resistente che ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 le disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione si applicano alla Provincia autonoma di Bolzano soltanto ove contengano «forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite» (sentenze n. 226 del 2009, n. 314 del 2003 e n. 103 del 2003).

26. - Osserva la Provincia che la doglianza statale concernente il mancato rispetto da parte del legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, delle disposizioni della legge n. 157 del 1992, in quanto norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in forza del combinato disposto degli artt. 8, primo comma e 4 dello statuto, sarebbe innanzitutto manifestamente inammissibile, in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2012 di autorizzazione a stare in giudizio non conterrebbe alcuna argomentazione relativa ad una presunta violazione di tale limite, richiamando solamente il rispetto degli standards minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., oltre che il rispetto della normativa comunitaria di riferimento (direttive 79/409/CEE, 92/43/CEE, 88/22/CEE; quest'ultima direttiva è erroneamente citata), secondo quanto disposto dall'art. 8, primo comma, dello statuto speciale e dall'art. 117, primo comma, Cost.

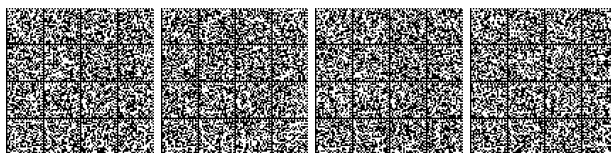
Le censure sollevate dall'Avvocatura dello Stato difetterebbero dunque della necessaria corrispondenza con la deliberazione di impugnazione del Consiglio dei ministri, sia per quanto concerne la corretta indicazione della normativa di riferimento, dal momento che l'art. 8, primo comma, dello statuto speciale è citato solo con riguardo alla violazione degli obblighi comunitari, sia in punto di motivazione, poiché la legge n. 157 del 1992 è richiamata solo quanto alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ne discenderebbe la palese inammissibilità della doglianza in questione (sentenze n. 205 del 2011, n. 7 del 2011 e n. 278 del 2010).

27. - Peraltro la Provincia evidenzia che solo le disposizioni statali che contengano effettivamente delle norme «fondamentali» (sentenza n. 536 del 2002, n. 147 del 1999, n. 80 del 1996 e n. 425 del 1995) e che abbiano «carattere innovativo» per tutto il territorio nazionale (sentenza n. 536 del 2002, n. 147 del 1999, n. 80 del 1996 e n. 425 del 1995) possono considerarsi norme fondamentali delle riforme economico-sociali. A giudizio della resistente, la legge n. 157 del 1992 sarebbe carente di entrambi questi requisiti.

28. - Inoltre sebbene la citata legge statale adotti la disciplina di recepimento della direttiva 92/43/CEE, la Provincia autonoma non sarebbe vincolata alle sue disposizioni, dal momento che alla Provincia stessa spetterebbe, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa primaria, con possibile intervento statale solo in caso di inerzia. A sostegno di tale assunto la resistente richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 425 del 1999, in cui viene confermato che spetta alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nella materie di loro competenza legislativa, dare concreta attuazione per il loro territorio alle direttive comunitarie, tra cui, in particolare, anche alla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica.

Dalle esposte argomentazioni deriverebbe, a giudizio della Provincia autonoma di Bolzano, la manifesta infondatezza delle singole censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

29. - Quanto all'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, esso non sarebbe in contrasto con l'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, poiché quest'ultima non avrebbe efficacia vincolante nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano. Inoltre tale censura sarebbe manifestamente inammissibile in quanto non sorretta da alcuna motivazione né nella delibera di impugnazione, né nel ricorso statale.



30. - Quanto all'art. 2, commi 2 e 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, la Provincia resistente deduce che, ferma restando la cedevolezza della disciplina statale di attuazione recata dalla legge n. 157 del 1992, l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 279 del 1974 attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di stabilire, con propria legge, il calendario venatorio e le specie cacciabili in osservanza delle convenzioni internazionali e delle norme comunitarie. In merito a queste ultime, né la direttiva 92/43/CEE, né la direttiva 2009/147/CE, prevedono peculiari limitazioni alle modalità o ai tempi del prelievo venatorio. Del resto se la Provincia autonoma non potesse definire i tempi di abbattimento delle specie animali secondo le esigenze del proprio territorio, osserva la resistente, non residuerebbero margini per la sua competenza legislativa primaria in materia di caccia.

31. - Quanto all'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, si rileva l'inammissibilità della doglianza statale per genericità e mancanza di motivazione, nonché la sua infondatezza, in considerazione del carattere meramente residuale della fattispecie regolata, che troverebbe soltanto peculiare applicazione, stante il richiamo all'art. 25 della legge provinciale n. 14 del 1987.

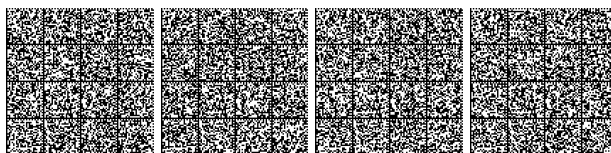
32. - Quanto all'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, esso sarebbe insuscettibile di integrare il profilo di illegittimità costituzionale che viene dedotto dal ricorrente, poiché le sue disposizioni si porrebbero su un piano diverso rispetto a quelle statali, con le quali sarebbero in contrasto. In particolare, la disciplina nazionale assegna all'ISPRA il compito di esprimere il parere sui metodi di controllo della fauna e, in caso di inefficacia degli stessi, quello di autorizzare piani di abbattimento, mentre la disposizione provinciale censurata si limiterebbe ad individuare nell'assessore competente per la caccia il soggetto a cui spetta provvedere alla predisposizione del suddetto piano.

Peraltro, il Presidente del Consiglio dei ministri errerebbe anche sotto un altro profilo. Difatti, l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 279 del 1974 stabilisce che le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di caccia, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici, sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciale, spettano, per il rispettivo territorio, alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In questo contesto normativo, osserva la Provincia, il piano di abbattimento della specie nutria sarebbe, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4, comma 2, e 29 della legge provinciale n. 14 del 1987, in ogni caso sottoposto al previo parere dell'Osservatorio faunistico provinciale ed al rispetto dei livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali e dalle norme comunitarie introdotte nell'ordinamento statale sulla conservazione della fauna selvatica. Il citato Osservatorio faunistico è un organo di consulenza tecnico-scientifica dell'amministrazione provinciale, costituito da cinque membri tra i quali un rappresentante dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, un funzionario provinciale addetto all'Ufficio caccia e pesca appartenente almeno al VII livello funzionale e tre esperti in materia di fauna selvatica oppure biologia della fauna selvatica. Si aggiunge inoltre che in base all'art. 19-bis, comma 3, della legge n. 157 del 1992, relativo all'esercizio di deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE, le eccezioni al divieto di prelievo venatorio sono applicate «sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) o gli istituti riconosciuti a livello regionale». A livello provinciale tale istituto sarebbe rappresentato dal citato Osservatorio faunistico di cui all'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, il quale in considerazione del disposto dell'art. 4, comma 2, della medesima legge provinciale, deve essere in ogni caso sentito prima che l'assessore in materia di caccia possa autorizzare qualsiasi piano di abbattimento e sempre che siano rispettati i livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali e dalle norme comunitarie di riferimento. A conferma della piena legittimità costituzionale di tale previsione normativa la Provincia di Bolzano richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2012, con la quale è stata ritenuta legittima la scelta del legislatore regionale di sottoporre la concessione delle deroghe al parere rilasciato dall'istituto riconosciuto a livello regionale.

33. - Quanto all'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 14 del 2011, con tale disposizione la Provincia autonoma di Bolzano sostiene di aver dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2011, che aveva escluso ogni rapporto diretto tra la Provincia stessa e la Commissione europea ed aveva individuato nel Ministero dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo agli obblighi di cui alla direttiva 92/43/CEE, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010. Difatti la citata pronuncia avrebbe lasciato, a giudizio della resistente, una lacuna normativa con riguardo all'obbligo di prestare misure compensative per i piani e i progetti con valutazione d'incidenza negativa e necessarie per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000». Con la disposizione in esame la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe provveduto a reintrodurre l'obbligo a carico dei proponenti delle suddette misure di compensazione. Il potere del Ministro dell'ambiente relativo alla comunicazione delle misure compensative alla Commissione europea è disciplinato invece direttamente dall'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997 e non sarebbe stato minimamente interessato dalla disposizione impugnata, rimanendo pienamente valido ed efficace.

Conclude la Provincia autonoma di Bolzano che nessun conflitto esisterebbe tra la disciplina europea e la disposizione provinciale censurata.



Considerato in diritto

1. - Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 5, 11, 15, nonché dell'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), in riferimento agli articoli 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione ed all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) ed alla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche).

Nelle more del presente giudizio il ricorrente ha notificato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso in esame, per la parte riguardante l'art. 2, comma 15, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 maggio 2012. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la suddetta rinuncia parziale con deliberazione della Giunta provinciale del 2 luglio 2012.

Con riguardo all'art. 2, comma 1, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che lo stesso contrasti con l'art. 2, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), norma statale interposta per finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il successivo comma 2 si porrebbe invece in contrasto con la richiamata normativa statale, poiché prevede per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca e pernice bianca periodi di caccia diversi e più ampi rispetto all'arco temporale massimo consentito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Quanto al comma 3, esso divergerebbe dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, per il calendario delle attività di caccia di alcune specie, e contrasterebbe con i successivi commi 5 e 6 del medesimo art. 18, in quanto derogatorio del principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì.

Il comma 5, consentendo l'esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso, violerebbe il precetto contenuto nell'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive l'assoluta alteratività di tali sistemi di caccia.

In relazione al comma 11, il Presidente del Consiglio si duole che lo stesso preveda un sistema di controllo di propagazione della specie nutria non conforme al dettato dell'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, omettendo la previa utilizzazione di metodi ecologici, nonché la sottoposizione di detta ipotesi di controllo alla valutazione tecnica dell'ISPRA.

Quanto al comma 15 dell'art. 2 della legge impugnata, detta norma, nel prevedere che l'associazione dei cacciatori istituisca un fondo di garanzia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di permesso in misura percentuale rispetto alla tassa di concessione per la licenza di porto di fucile per uso di caccia, violerebbe i vincoli posti al legislatore provinciale dall'art. 8, primo comma, dello statuto speciale, nonché la competenza esclusiva statale nella materia del sistema tributario di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

L'art. 7, comma 5, della legge provinciale, infine, sarebbe in contrasto con la normativa statale e con i vincoli comunitari, in quanto ometterebbe di prescrivere che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa e, per ciò stesso, siano soggetti a misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata «Natura 2000», debbano essere comunicati alla Commissione europea per quel che concerne le misure di compensazione adottate. Detta omissione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con l'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e dell'art. 6, comma 4, della direttiva 92/43/CEE.

2. - Nel proprio atto di costituzione la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia di avere competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca ed in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna, nonché di essere titolare delle correlate potestà amministrative ai sensi degli artt. 8, n. 15) e n. 16), e 16 dello statuto. A suo avviso le disposizioni censurate dovrebbero essere inquadrate proprio in questo ambito normativo, regolando e specificando nel dettaglio l'attività di caccia e definendo la fauna selvatica.

Quanto alla censura formulata dal ricorrente in ordine al mancato rispetto delle norme fondamentali in materia di riforme economiche e sociali della Repubblica contenute nella legge n. 157 del 1992, la resistente eccepisce che tale censura non sarebbe menzionata nella delibera del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2012 autorizzativa della proposizione del presente ricorso. Sotto questo profilo, la questione sarebbe pertanto inammissibile.



Nel merito la Provincia insiste per il rigetto delle singole questioni proposte.

3. - Deve essere preliminarmente dichiarata l'estinzione del processo con riguardo all'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011.

In data 22 maggio 2012, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri ha notificato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso in esame, sulla base della delibera del medesimo Consiglio dell'11 maggio 2012. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la suddetta rinuncia parziale al ricorso con deliberazione della Giunta provinciale del 2 luglio 2012.

4. - Quanto alle altre questioni sollevate, occorre premettere che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la quale - come è stato più volte precisato da questa Corte - si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007). Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

Quando ciò avviene si determina un'invasione - da parte della legge regionale o provinciale - di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva - con riguardo al caso in esame - che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in subiecta materia, dal momento che comunque esse - in ragione della loro natura e della loro finalità - prevalgono sulla disciplina di settore della caccia.

È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservino - negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza - poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007).

4.1. - La ricognizione dei principi costituzionali vigenti in tema di rapporti tra la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quella della caccia consente di accogliere le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed alle disposizioni interposte contenute nella legge n. 157 del 1992, salvo quanto successivamente considerato in ordine agli artt. 2, comma 3, e 7, comma 5, della legge provinciale impugnata.

4.2. - La prima questione riguarda l'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale sostituisce l'art. 2, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia). Essa è formulata in riferimento all'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992, norma statale interposta in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema. La norma provinciale classifica tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica i piccioni domestici inselvaticiti, specie non contemplata tra le eccezioni indicate dalla evocata norma statale.

Secondo il principio di prevalenza della disciplina ambientale, la norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per la parte che prevede l'esclusione dei piccioni domestici inselvaticiti dalla nozione di fauna selvatica, in tal modo sottraendoli alla protezione specifica disposta dalla normativa statale.

4.3. - Risulta altresì fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la questione proposta nei riguardi dell'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale sostituisce il comma 1, lettere *b*) ed *e*) dell'art. 4 della legge prov. di Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo, tra l'altro, uno specifico calendario venatorio dal 1° luglio al 31 gennaio per la volpe e il cinghiale (lettera *b*) e dal 1° ottobre al 15 dicembre per la lepre bianca e la pernice bianca (lettera *e*, n. 1 e n. 2). L'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 stabilisce invece per la volpe il periodo intercorrente tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio; per la pernice bianca e la lepre bianca il periodo tra il 1° ottobre e il 30 novembre; per il cinghiale quello dal 1° ottobre al 31 dicembre o quello dal 1° novembre al



31 gennaio. Con riguardo alle quattro specie coinvolte, il calendario regionale è comunque più ampio e, pertanto, per le stesse ragioni richiamate nello scrutinio del comma 1 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il superamento dei limiti di prelievo venatorio stabiliti dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 determina il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.4.- La censura proposta in riferimento allo stesso parametro costituzionale ed avente ad oggetto l'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 4 della legge provinciale n. 14 del 1987, il comma 1-bis, è parzialmente fondata.

La norma impugnata consente nelle zone frutti-vinicole l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena e al tordo bottaccio fino al 10 gennaio e permette, nel periodo a partire dal 16 dicembre, la caccia alle tre menzionate specie di turdidi tutti i giorni della settimana. Le disposizioni statali interposte (art. 18, commi 1, 5 e 6, della legge n. 157 del 1992), invece, prevedono che: a) il merlo e la lepre comune siano cacciabili dalla terza domenica di settembre fino al 31 dicembre e la cesena ed il tordo bottaccio dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio; b) le sessioni di caccia non superino settimanalmente il numero di tre giorni e le Regioni possano consentirne la libera scelta al cacciatore, escludendo i giorni di martedì e venerdì, nei quali l'attività venatoria è in ogni caso sospesa; c) fermo restando il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, le Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e tenuto conto delle consuetudini locali, possano, anche in deroga alla regola statale precedentemente richiamata, disciplinare diversamente l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, nei periodi intercorrenti tra il 1° ottobre ed il 30 novembre.

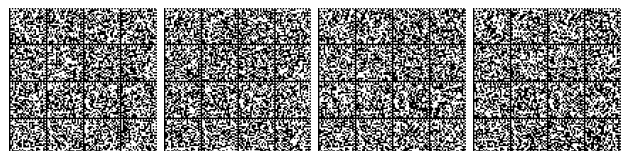
Il superamento dei limiti posti a tutela dell'ambiente si verifica per la specifica disciplina provinciale inerente al merlo e alla lepre comune, per i quali viene previsto un termine esteso al 10 gennaio anziché al 31 dicembre e contestualmente soppresso, per il merlo, il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, in difformità sia dal comma 1 che dal comma 5 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992. Infatti, come accennato, il comma 6 di detta legge prevede l'assoluta inderogabilità del silenzio venatorio e la possibilità di una disciplina speciale soltanto nell'arco temporale intercorrente tra il 1° ottobre ed il 30 novembre.

Per quel che concerne la cesena ed il tordo bottaccio, il termine del 10 gennaio, fissato dalla legge provinciale, risulta compatibile, in quanto più ristretto, con l'art. 18, comma 1 della legge n. 157 del 1992, che consente la caccia fino al 31 gennaio. Ne consegue che sotto tale profilo la censura proposta dal Presidente del Consiglio è infondata, dal momento che la prescrizione dell'ente territoriale risulta più rigorosa di quella statale. In relazione alle medesime specie è invece fondata la censura inerente all'esclusione del silenzio venatorio, il cui rispetto è sancito in modo inderogabile dal legislatore statale, come in precedenza specificato.

In definitiva, con riguardo all'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, relativamente alla deroga del silenzio venatorio consentita per tutte le specie cacciabili dallo stesso enumerate. Per quel che concerne l'estensione complessiva del calendario venatorio, detta disposizione risulta contraria alla evocata norma interposta solo per quel che concerne le specie del merlo e della lepre comune. L'estensione - da parte del legislatore provinciale - del termine per la chiusura della stagione venatoria (per le sole specie del merlo e della lepre comune) e l'incremento delle modalità settimanali di prelievo (per le tre specie interessate) pregiudica il «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica» (sentenza n. 323 del 1998), la cui determinazione, ai fini della tutela ambientale e dell'ecosistema, spetta in via esclusiva, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.5. - La questione proposta nei confronti dell'art. 2, comma 5, della legge provinciale n. 14 del 2011, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è altresì fondata.

La disposizione impugnata, la quale sostituisce l'art. 13 della legge Prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentito sia in forma vagante che mediante appostamento fisso (art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituito dalla norma impugnata). Questa specifica prescrizione collide con il principio, cosiddetto della caccia di specializzazione, sancito dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992. La norma prevede che, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore possa praticare l'attività in questione in una sola delle tre forme permesse in essa elencate, consistenti rispettivamente nella caccia vagante in zona Alpi, in quella da appostamento fisso e nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite e praticate nel rimanente territorio secondo la programmazione di settore. Il cacciatore è tenuto, dunque, a scegliere, nell'ambito di tale ventaglio di alternative, la modalità di esercizio dell'attività venatoria che gli è più consona, «fermo restando che l'una forma esclude l'altra» (sentenza n. 116 del 2012). Il descritto criterio di esclusività - che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l'attenzione per l'equilibrio faunistico - trova la sua *ratio* giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale ed in tutte le forme consentite, rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica. In quanto rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, la norma statale interposta si inquadra anch'essa



nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservato alla potestà legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta disposizione - concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - stabilisce, in particolare, una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 116 del 2012; in senso conforme sentenze n. 441 del 2006, n. 536 del 2002, n. 168 del 1999 e n. 323 del 1998).

La disciplina statale - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - può essere modificata dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria (come nel caso di specie) o residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009). La fattispecie normativa in esame, invece, autorizza l'esercizio cumulativo di due delle forme di caccia consentite, deroga alla disciplina statale attraverso una regolamentazione della materia che implica una soglia inferiore di tutela, e si pone perciò in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con la norma statale interposta (art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992).

4.6. - Anche la questione proposta nei confronti dell'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale aggiunge il comma 3 all'art. 29 della legge provinciale n. 14 del 1987, è fondata. Detta norma prevede che l'assessore competente in materia di caccia predisponga un piano di controllo della nutria al fine di contenere la propagazione della specie, affidando al corpo forestale e agli agenti venatori la sua attuazione, senza subordinare tale attività alla valutazione tecnica dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA, ex Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS).

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 consente alle Regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, al fine di migliorare la gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico e per quella delle produzioni zoo-agroforestali ed ittiche. Tuttavia tale controllo, esercitato selettivamente, può essere praticato di norma attraverso metodi ecologici, sentito l'ISPRA.

Solo nel caso in cui tale Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Questi ultimi devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, insieme ad una serie di altri soggetti abilitati da detta normativa statale interposta.

La norma provinciale impugnata non è conforme al principio di gradualità espresso nell'evocata disposizione statale, dal momento che prescrive in via immediata e diretta piani di abbattimento, senza prevedere il parere dell'ISPRA circa la previa efficace esperibilità dei rimedi ecologici. Per le stesse ragioni inerenti alle precedenti impugnazioni, la disposizione in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.7. - In ordine alle questioni esaminate rimangono assorbite le censure proposte in riferimento agli artt. 4 e 8, primo comma, dello statuto ed all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE.

5. - La questione proposta nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 è priva di fondamento. Detta norma sostituisce il comma 6 dell'art. 22 della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), stabilendo che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere e progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, dispongano le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata «Natura 2000».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma, eliminando l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate in relazione ai progetti per i quali la valutazione di incidenza abbia dato esito negativo, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. Tale obbligo, infatti, sarebbe prescritto dall'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997, regolamento attuativo della direttiva 92/43/CEE e dall'art. 6, comma 4, della medesima direttiva 92/43/CEE.

Sul punto occorre preliminarmente considerare che l'art. 22, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nella formulazione antecedente a quella impugnata, è già stato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale per effetto della precedente sentenza di questa Corte n. 151 del 2011. Detta pronuncia aveva colpito, in particolare, la previsione di un rapporto diretto tra la Provincia e la Commissione europea in sede di comunicazione delle misure compensative. Confrontando la pregressa disposizione («I provvedimenti di approvazione, per i casi di cui ai commi 4 e 5, dispongono, eventualmente anche a carico del o della proponente, le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, di cui è data comunicazione alla Commissione europea») con quella oggetto del presente giudizio («I provvedimenti di approvazione, per i casi di cui ai commi 4 e 5, dispongono, eventualmente anche a carico del o della proponente, le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000») si ricava con chiarezza come la formulazione della seconda sia ispirata all'esigenza di eliminare la prescrizione, sulla quale sono cadute le censure della sentenza n. 151 del 2011.



Peraltro, il mancato richiamo delle specifiche disposizioni statali da parte della norma regionale non comporta certamente la inapplicabilità di queste ultime (sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010) soprattutto in una fattispecie come quella in esame, in relazione alla quale la Provincia autonoma non ha alcun titolo a regolare le modalità applicative della disposizione comunitaria, riservate allo Stato ai sensi dell'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997. Tale ultima disposizione è infatti espressione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), limitatamente alle parole «e i piccioni domestici inselvaticiti»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere b) ed e), numeri 1) e 2), della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la lepore comune ed il merlo, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio e nella parte in cui, nel periodo a partire dal 16 dicembre, consente l'esercizio della caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio tutti i giorni della settimana;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

6) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la cesena ed il tordo bottaccio, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal < i > presidente < /i > del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 5, commi 9 e 10, del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e all'art. 6, comma 4, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

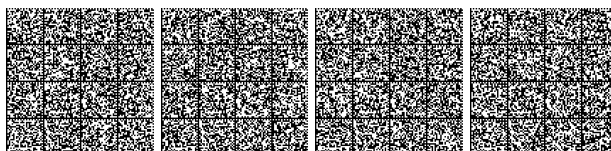
Franco GALLO, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 279

Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita sopravvenienza legislativa che giustifica la restituzione degli atti al rimettente - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento dei provvedimenti impugnati nel giudizio principale, per il preteso esaurimento degli effetti degli stessi - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Eccepita inammissibilità della questione per irrilevanza nei riguardi di interventi nel giudizio principale - Reiezione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

Impiego pubblico - Istruzione - Personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) - Revisione delle dotazioni organiche - Riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008 - Attuazione da realizzarsi con regolamenti ministeriali - Asserito vizio di eccesso di potere legislativo per la mancanza di parametri normativi idonei a orientare il potere amministrativo - Asserita violazione della riserva di legge in tema di organizzazione dei pubblici uffici - Asserita violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 64, commi 2 e 4, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lett. n) e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 2 e 4, lettera *e*), del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra SNALS - CONF.SAL ed altri e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro, con ordinanza del 14 marzo 2011, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione di SNALS - CONF.SAL ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Stefano Viti e Michele Mirengi per la SNALS - CONF.SAL ed altri e l'avvocato dello Stato Tito Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 64, commi 2 e 4, lettera *e*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.- Il giudice remittente riferisce in premessa che il giudizio *a quo* è stato instaurato dal sindacato SNALS - CONF.SAL e da alcuni collaboratori scolastici, per contestare i provvedimenti adottati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che avevano disposto la riduzione degli organici del personale ATA del 17 per cento su scala nazionale, ripartendo poi la riduzione degli organici regionali.

Lo stesso giudice rileva che i ricorrenti hanno impugnato i seguenti atti adottati ai sensi del richiamato art. 64: *a*) il piano programmatico degli interventi, in attuazione dell'art. 64, comma 3, nel quale sono state fissate in 44.500 le unità di personale ATA da ridurre complessivamente nel triennio 2009-2010, di cui 15.167 nell'anno scolastico 2010-2011, e sono state ripartite le riduzioni di organico per ogni dotazione regionale; *b*) il d.P.R. 22 giugno 2009 n. 119 (Disposizioni per la revisione dei criteri e dei parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative), che ha disciplinato la revisione dei criteri e dei parametri per la definizione degli organici ATA, finalizzandola al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione stabiliti nell'art. 64, e nel piano programmatico citato.

I medesimi ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno censurato i provvedimenti impugnati, chiedendone, tra l'altro, la dichiarazione di illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, essi hanno lamentato: il conferimento al legislatore di una delega in bianco all'amministrazione per l'esercizio del potere regolamentare, senza l'indicazione dei necessari criteri per il suo esercizio; l'eccesso di potere legislativo, poiché il legislatore con le norme impugnate perseguiva finalità diverse da quelle dichiarate, relative alla riorganizzazione del sistema di istruzione; la violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. in materia di organizzazione dei pubblici uffici; la violazione dell'art. 117 Cost., dal momento che le norme censurate non rientrano nelle norme generali sull'istruzione; la violazione di legge, nonché il difetto di motivazione e di istruttoria perché la rideterminazione degli organici nazionali non è stata preceduta dalla revisione dei criteri e dei parametri degli organici complessivi.

In riferimento alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva la pregiudizialità della valutazione delle disposizioni dell'art. 64 impuginate, dalla cui pretesa illegittimità costituzionale deriverebbe l'illegittimità degli atti amministrativi con i quali si è proceduto alla loro attuazione. In particolare, nell'ordinanza si osserva che «qualora il Collegio non dubitasse della norma di cui al menzionato art. 64» dovrebbe rigettare le prime quattro censure ora richiamate, limitando il giudizio alla sola contestazione del procedimento seguito per la definizione della riduzione dell'organico.

2.1.- Il giudice remittente rileva un primo profilo di illegittimità per eccesso di potere legislativo, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., a causa della mancanza, nelle disposizioni impuginate, di ogni riferimento a parametri normativi idonei ad orientare il potere amministrativo nel dare loro attuazione.



Condividendosi la prospettazione dei ricorrenti, nell'ordinanza si sostiene che le disposizioni impugnate, per mere esigenze finanziarie, disciplinano solo il procedimento per l'adozione di atti di contenimento della spesa pubblica, malgrado lo scopo indicato di riorganizzazione e di miglioramento degli standard dei servizi, «senza prevedere alcuna prescrizione che colleghi funzionalmente l'effettuazione dei tagli all'organico con il fine dichiarato, ossia che consenta, ad esempio, di ritenere disciplinato il metodo per individuare gli eventuali sprechi, le dotazioni superflue, i necessari processi di razionalizzazione, l'analisi della qualità dei servizi e le possibili soluzioni per il mantenimento della qualità con minori organici».

2.2.- In secondo luogo, il giudice *a quo* afferma che le norme censurate violano la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. in tema di organizzazione dei pubblici uffici, sostenendo che la riserva, anche se relativa, secondo l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale, obbliga il legislatore a determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa. Le disposizioni in questione sono, al contrario, prive di ogni criterio direttivo che regoli l'esercizio del potere amministrativo, al quale è attribuita una delega in bianco, potendo così l'amministrazione determinare a proprio esclusivo piacimento le nuove dotazioni ATA a livello regionale, i rapporti tra alunni e singole qualifiche del personale ATA, nonché individuare le qualifiche sulle quali incidono le riduzioni e la loro misura.

2.3.- Infine, una terza censura viene riferita alla violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni disciplinato dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, della Costituzione.

Nell'ordinanza si osserva che l'art. 64 impugnato è finalizzato esclusivamente ad obiettivi di tipo finanziario, e pertanto non è riconducibile né alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione, né rientra nell'ambito della competenza concorrente relativa alla materia "istruzione", e quindi tra i principi fondamentali di competenza statale. Le riduzioni previste, ad avviso del giudice remittente, non incidono neppure indirettamente sulla materia "istruzione", e riguardano esclusivamente «aspetti ausiliari e di servizio che, sia pure funzionalmente collegati all'attività dell'insegnamento in senso proprio, ne restano tuttavia logicamente, concettualmente ed operativamente distinti, risolvendosi le due sfere, quella dell'insegnamento e quella delle prestazioni ausiliarie, in altrettante categorie organizzative concorrenti e coordinate, ma ontologicamente diverse, tanto che il relativo personale è strutturato in carriere e graduatorie diverse, con accessi diversi e senza alcuna graduazione di carriera».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio per chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e infondate.

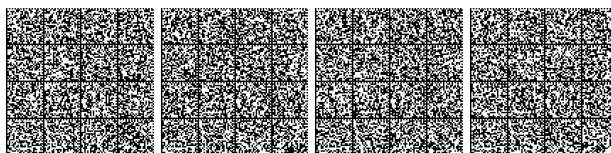
Preliminarmente, nell'atto di intervento, si osserva che l'ordinanza di rimessione non contiene alcun riferimento alla violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., limitandosi ad esporre la tesi secondo la quale le disposizioni impugnate non indicano i criteri direttivi per procedere alla riduzione dell'organico del personale ATA.

In riferimento al lamentato eccesso di potere legislativo, oltre a ritenere inconferenti i parametri costituzionali indicati, l'Avvocatura sostiene che le conclusioni del giudice remittente si fondano su una lettura frammentaria ed incompleta dell'art. 64 in questione. Il comma 2 di tale articolo deve invece essere posto in correlazione con i commi successivi, i quali hanno previsto un particolare procedimento per addivenire agli obiettivi fissati nei primi due commi, ed in particolare per la predisposizione di un piano programmatico da parte dei Ministeri interessati, e per l'adozione di norme regolamentari sulla base dei criteri e parametri specificati dal comma 4, lettere da *a*) ad *f*).

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura, le norme sulla riduzione del personale ATA si inseriscono in un insieme di criteri direttivi, quali l'accorpamento delle classi e la razionalizzazione dei piani di studio e del rapporto alunni/docente secondo standard europei, coerenti con il fine dichiarato di riorganizzazione del servizio scolastico.

Nell'atto di costituzione in giudizio si sottolinea che il rinvio ad un successivo piano programmatico di interventi ed a regolamenti di delegificazione, previsto dall'art. 64 censurato, è già stato riconosciuto legittimo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009, e si nega che il richiamo ad un più razionale ed efficiente utilizzo del personale sia finalizzato unicamente ad esigenze di riduzione della spesa pubblica: esso è, al contrario, preordinato anche al miglioramento del servizio, all'eliminazione degli sprechi, all'uso razionale delle risorse, e quindi all'attuazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.

3.1.- In secondo luogo, in relazione alla censura riguardante la violazione della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, si osserva che tale riserva ha natura relativa e non assoluta, ed impone alla legge la sola determinazione dei criteri direttivi. Nel rispetto di questo principio, e quindi dell'art. 97 Cost., i commi 2 e 4, lettera *e*), dell'art. 64 impugnato, rinviano alla fonte regolamentare per la disciplina di aspetti che non attengono alle linee generali dell'organizzazione degli uffici, ma incidono sulla loro dotazione organica, la quale non può che essere affidata alla discrezionalità dell'amministrazione.



L'Avvocatura richiama ancora la sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009, che da un lato ha ritenuto che l'art. 64 in questione ha provveduto ad una predeterminazione puntuale dei criteri cui deve attenersi il Governo nell'esercizio del potere regolamentare, e dall'altro, in riferimento al profilo della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, ha ritenuto che le norme contenute nel comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dello stesso articolo, sono da qualificare "norme generali sull'istruzione".

Pertanto, le disposizioni impugnate risultano legittime anche se valutate nell'ambito delle competenze statali previste dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione.

3.2.- Quanto alla censura riferita alla violazione dell'art. 97 Cost., l'Avvocatura ribadisce la natura relativa della riserva di legge ivi prevista, e, sotto diverso profilo, sostiene che le disposizioni impugnate rinviano alla fonte regolamentare la disciplina di aspetti che non riguardano in alcun modo l'organizzazione dei pubblici uffici, ma incidono esclusivamente sulla dotazione organica del personale, «la quale non può che essere affidata alla discrezionalità amministrativa»: la natura tecnica delle scelte relative alla consistenza degli organici del personale pubblico è confermata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che prevede che le pubbliche amministrazioni determinano tale consistenza mediante atti organizzativi, e quindi tenendo conto delle concrete esigenze che solo le stesse amministrazioni possono valutare, e non rimette questa disciplina alla definizione astratta della legge.

Nel caso di specie, si sottolinea che le dotazioni organiche sono state determinate sulla base dei provvedimenti di attuazione dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), che ha disposto il trasferimento allo Stato del personale ATA dipendente degli enti locali.

3.3.- Con successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura rileva che nelle more del giudizio di costituzionalità sono intervenuti alcuni mutamenti del quadro normativo in grado di determinare la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Una prima novità si ricava dall'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, che prevede l'adozione di «un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e degli effetti del processo di riforma previsto dall'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; il piano può prevedere la retrodatazione giuridica dall'anno scolastico 2010-2011 di quota parte delle assunzioni di personale docente e ATA, sulla base dei posti vacanti e disponibili relativi al medesimo anno scolastico 2010-2011, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica».

In attuazione di tali disposizioni, ed all'esito del negoziato concluso con la stipula del contratto collettivo sottoscritto in data 4 agosto 2011, con D.M. 3 agosto 2011 (Programmazione triennale di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA, per il triennio scolastico 2011-2013), è stato adottato il piano triennale che prevede l'assunzione per l'anno scolastico 2011/2012 di 36.000 unità di personale ATA, da autorizzare con le procedure previste dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), cui seguiranno, tenendo conto dei pensionamenti e dell'attuazione a regime del processo di riforma previsto dall'art. 64 impugnato nel presente giudizio, ulteriori 7.000 assunzioni per gli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014.

3.4.- Un secondo intervento legislativo ritenuto rilevante dall'Avvocatura si desume dall'art. 19, commi da 4 a 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che dispone (al comma 4), che a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, «la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la seguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado», e che tali istituti comprensivi, «per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche». Inoltre, al comma 5 dello stesso art. 19, si esclude la possibilità di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato alle istituzioni scolastiche con un numero di alunni inferiore a 500 unità, e il comma 7 prevede: «A decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell'anno scolastico 2011-2012 in applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicurando in ogni caso, in ragione di anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2012, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 6 e 9 dell'articolo 64 citato».



Nella memoria si sottolinea, in particolare, che quest'ultima disposizione, facendo specifico riferimento alla consistenza delle dotazioni organiche del personale ATA, non sembra lasciare dubbi sull'intento del legislatore di introdurre, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, un limite all'organico nazionale di tale personale - così come di quello docente - determinandone la consistenza in base agli esiti applicativi dell'art. 64 impugnato nel presente giudizio.

Il richiamato *ius superveniens* dovrebbe comportare la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

3.5.- L'Avvocatura solleva una seconda eccezione preliminare, osservando che nel giudizio *a quo* sono stati impugnati una serie di provvedimenti che, ad esclusione del d.P.R. n. 119 del 2009, hanno ormai esaurito i loro effetti. In tal senso, si afferma che il d.m. 5 agosto 2010 (Disposizioni concernenti la definizione dei criteri e dei parametri per la determinazione degli organici del personale amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA), delle istituzioni scolastiche e educative e la consistenza della dotazione organica per l'anno scolastico 2010/2011), con il quale si è provveduto alla determinazione delle dotazioni organiche nazionali del personale della scuola, era riferito esclusivamente all'anno scolastico 2010-2011, così come altri due decreti avevano riguardato, rispettivamente, gli anni scolastici 2009-2010 (d.m. 20 luglio 2009, n. 65), e 2011-2012 (d.m. 29 luglio 2011 n. 66). Dalla rilevata conclusione del processo di attuazione delle disposizioni impuginate, deriverebbe il venir meno dell'interesse dello SNALS - CONF.SAL all'annullamento dei provvedimenti impugnati nel giudizio *a quo*.

3.6.- Sotto un diverso ed ulteriore profilo, l'Avvocatura rileva l'inammissibilità della questione di costituzionalità nei riguardi del gruppo di lavoratori che si sono costituiti, affiancando lo SNALS - CONF.SAL nel giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Nella memoria si contesta l'affermazione, contenuta nell'ordinanza di rimessione, secondo la quale la legittimazione a ricorrere dei lavoratori si fonda sul «proprio interesse, e alla conservazione del posto di lavoro, e alla conservazione della qualità del lavoro che assumono minacciata dall'aggravamento dei compiti derivante dalla riduzione dell'organico».

Questa motivazione non sarebbe convincente, dal momento che, in assenza di allegazioni da parte degli interessati, non chiarisce se qualcuno dei lavoratori ricorrenti abbia effettivamente perso il posto di lavoro in conseguenza dei provvedimenti impugnati nel giudizio *a quo*, e comunque, se ciò fosse realmente accaduto, i lavoratori coinvolti avrebbero dovuto adire il giudice ordinario al quale è devoluta la cognizione delle controversie riguardanti i pubblici dipendenti interessati dalla "privatizzazione" del rapporto di lavoro. Pertanto, anche l'insufficiente motivazione sulla rilevanza giustificerebbe la restituzione degli atti al giudice *a quo*, che avrà il compito di verificare la legittimazione degli istanti mediante la specifica analisi dei riflessi dei provvedimenti impugnati nella loro sfera giuridica e la persistenza del loro interesse all'annullamento degli atti censurati in presenza del descritto *ius superveniens*.

3.7.- Infine, l'Avvocatura ribadisce le argomentazioni a sostegno della richiesta di dichiarazione di inammissibilità e infondatezza delle questioni sollevate già esposte nell'atto di intervento.

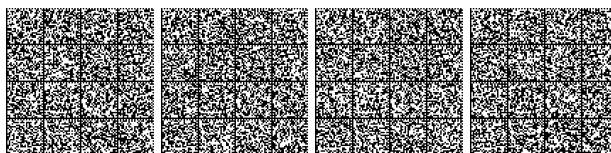
4.- Si sono costituiti in giudizio il sindacato SNALS - CONF.SAL e alcuni collaboratori scolastici, parti del giudizio *a quo*, con due separati atti di identico contenuto.

Gli intervenienti ribadiscono la censura di costituzionalità relativa all'eccesso di potere legislativo, riferita agli articoli 3 e 97 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza delle disposizioni impuginate, dal momento che l'art. 64 in questione, pur dando atto di voler coniugare i tagli degli organici con l'obiettivo della qualificazione e della valorizzazione del servizio scolastico, si limita in realtà a prevedere una scarna regolamentazione volta unicamente a disciplinare il procedimento sulla cui base pervenire alle riduzioni di personale prefissate.

4.1.- In secondo luogo, pur riconoscendo che la riserva di legge prevista dall'art. 97 in tema di organizzazione dei pubblici uffici ha natura relativa e non assoluta, si osserva che nella specie le disposizioni censurate demandano al potere regolamentare la determinazione dei tagli senza fissare alcun criterio direttivo, se non quelli della percentuale da abbattere, e dell'arco temporale entro il quale realizzare l'intervento di riduzione del personale.

4.2.- In riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., si afferma che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 13 del 2004, ha sottolineato che la programmazione della rete scolastica e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, non risolvendosi nell'adozione di norme generali sull'istruzione, non rientrano nella competenza statale esclusiva, ma in quella concorrente; mentre nella successiva sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha precisato che le "norme generali sull'istruzione" sono quelle che «definiscono la struttura portante del sistema di istruzione», rientrando nella competenza concorrente quelle non riconducibili alla struttura essenziale del sistema che necessitano per la loro attuazione dell'intervento regionale.

Pertanto, ad avviso degli intervenienti, in sede di legislazione concorrente lo Stato deve fissare le norme di raccordo tra quelle generali sull'istruzione e quelle di competenza regionale. Si osserva che sulla base di tali premesse la Corte costituzionale, nella sentenza n. 200 del 2009, ha dichiarato illegittime le disposizioni contenute nella lettera f) bis



dell'art. 64 qui censurato, nella parte in cui demandava a un regolamento «la definizione dei criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica». Si insiste quindi per la dichiarazione di illegittimità delle disposizioni impugnate.

4.3.- In prossimità dell'udienza l'organizzazione sindacale intervenuta in giudizio ha depositato memoria per ribadire le precedenti censure, richiamando anche il contenuto della recente sentenza della Corte costituzionale, n. 147 del 2012.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 64, commi 2 e 4, lettera *e*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.1.- In primo luogo, il giudice remittente rileva il vizio di eccesso di potere legislativo, e la conseguente violazione degli articoli 3 e 97 Cost., a causa della mancanza, nelle disposizioni impugnate, di ogni riferimento a parametri normativi idonei ad orientare il potere amministrativo nel dare loro attuazione, essendo finalizzate, per mere esigenze finanziarie, alla riduzione del personale, malgrado lo scopo indicato di riorganizzazione e di miglioramento degli standard dei servizi.

1.2.- Inoltre, il giudice *a quo* afferma la violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 della Costituzione in tema di organizzazione dei pubblici uffici, sostenendo che la riserva, anche se relativa, obbliga il legislatore a determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa, mentre le disposizioni impugnate conferiscono all'amministrazione una delega in bianco.

1.3.- Una ulteriore censura viene riferita alla violazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni disciplinato dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost., dal momento che le disposizioni impugnate sono finalizzate esclusivamente ad obiettivi di tipo finanziario, e pertanto non riconducibili né alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione, né alla competenza concorrente relativa alla materia "istruzione".

2.- L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha richiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e infondate, rilevando anche, in una successiva memoria, che nelle more del giudizio di costituzionalità sono intervenuti alcuni mutamenti del quadro normativo in grado di determinare la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

3.- Ai fini dell'esame del merito delle questioni sollevate, giova premettere una descrizione del contesto normativo nel quale si inseriscono le disposizioni impugnate.

L'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 1998, con l'obiettivo dichiarato al comma 1 di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione del personale docente», prevede l'adozione di una serie di misure. Al comma 2, impugnato nel presente giudizio, dispone che si proceda «alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

Inoltre, il comma 3, per la realizzazione delle suddette finalità, dispone che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili.

Infine, il comma 4, per l'attuazione del piano di cui al comma 3, prevede l'emanazione di uno o più regolamenti da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, al fine di provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ad una serie di criteri tra i quali, quello indicato alla lett. *e*), dispone: «la revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi».



4.- L'eccezione con la quale l'Avvocatura rileva *ius superveniens*, che giustifica la restituzione degli atti al giudice remittente, non è fondata.

Ad avviso dell'interveniente le novità legislative sono costituite, in primo luogo, dall'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, che prevede l'adozione di «un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e degli effetti del processo di riforma previsto dall'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; il piano può prevedere la retrodatazione giuridica dall'anno scolastico 2010-2011 di quota parte delle assunzioni di personale docente e ATA, sulla base dei posti vacanti e disponibili relativi al medesimo anno scolastico 2010-2011, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica». In attuazione di tali disposizioni, il d.m. 3 agosto 2011, ha previsto il piano triennale che dispone l'assunzione per l'anno scolastico 2011/2012 di 36.000 unità di personale ATA. Inoltre, l'art. 19, commi da 4 a 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, ha disposto, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, che «la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la seguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado», e che tali istituti comprensivi, «per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche». Al comma 5 dello stesso art. 19, si esclude la possibilità di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato alle istituzioni scolastiche con un numero di alunni inferiore a 500 unità, e il comma 7, in particolare, prevede: «A decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell'anno scolastico 2011-2012 in applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicurando in ogni caso, in ragione di anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2012, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 6 e 9 dell'articolo 64 citato».

4.1.- Passando all'esame delle norme ora richiamate, si rileva che nelle more del presente giudizio, questa Corte, con la sentenza n. 147 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, che disponeva l'aggregazione delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie in istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1000 alunni, desumendo dall'immediata incidenza di tali disposizioni sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche la loro natura di intervento di dettaglio, lesivo della competenza legislativa regionale. Tali disposizioni sono state quindi espunte dall'ordinamento e, non risultando neppure la loro temporanea attuazione, non possono costituire *ius superveniens* in relazione alle norme impuginate nel presente giudizio.

4.2.- In secondo luogo, deve rilevarsi che le altre disposizioni qualificate *ius superveniens* dall'Avvocatura non modificano le norme censurate nel presente giudizio, dal momento che esse non incidono né sull'art. 64, comma 2, impugnato, che per il triennio 2009-2011 dispone una riduzione pari al 17 per cento della consistenza organica del personale ATA determinata per l'anno scolastico 2007-2008, né sul comma 4, lettera e), che disciplina lo strumento regolamentare mediante il quale procedere alla revisione dei criteri e dei parametri per la determinazione dell'organico dello stesso personale.

L'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 70 del 2011, regola infatti le modalità per l'adozione e per la verifica dell'attuazione di un piano per il triennio 2011-2013, finalizzato all'assunzione di personale docente e ATA, facendo espressamente salvi «gli effetti del processo di riforma previsto dall'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». Come riconosciuto anche dall'Avvocatura, in attuazione di queste disposizioni, è stato adottato il piano triennale che prevede l'assunzione, per l'anno scolastico 2011/2012, di 36.000 unità di personale ATA, cui seguono, tenendo conto dei pensionamenti e dell'attuazione a regime del processo di riforma previsto dall'art. 64, ulteriori assunzioni per gli anni scolastici 2012/2013 e 2013/2014.

Il piano riguarda nuove assunzioni da effettuare in un periodo temporale nettamente distinto da quello nel quale è stato attuato il processo di riforma e di riduzione del personale di cui all'art. 64, commi 2 e 4, lettera e), censurato, che, come si è visto, si riferisce al precedente triennio 2009-2011; e, d'altro canto, lo stesso piano per le nuove assunzioni a decorrere dall'anno 2011/2012, presuppone il completamento del processo di riduzione del personale previsto dalle norme impuginate, dal momento che il citato art. 9, comma 17, qualificato *ius superveniens*, indica chiaramente che le nuove assunzioni possano avvenire «sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e del processo di riforma previsto dall'art. 64» in esame.



Questa ricostruzione normativa trova conferma nel piano triennale adottato con d.m. 3 agosto 2011 (Programmazione triennale di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA, per il triennio scolastico 2011-2013), che identifica i posti vacanti per ciascuno degli anni scolastici 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, e ribadisce il fine di «garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e conferire il maggiore possibile grado di certezza e stabilità nella pianificazione degli organici della scuola», facendo salvi gli effetti della riforma prevista dall'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Il piano di assunzioni risulta, pertanto, presumibilmente preordinato ad assicurare la copertura dei posti resisi vacanti, o comunque disponibili, all'esito del processo di riduzione dell'organico del personale ATA, e ad impedire che il cumulo degli effetti di tale riduzione e delle scoperture determinate da altre cause, quali i pensionamenti, pongano a rischio la continuità del servizio scolastico.

4.3.- Analogamente, deve rilevarsi che anche l'art. 19, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, che esclude la possibilità di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato alle istituzioni scolastiche con un numero di alunni inferiore a 500 unità, non modifica in alcun modo le disposizioni impugnate, riguardando con evidenza altri aspetti concernenti la collocazione del personale dirigenziale.

4.4.- Infine, il comma 7 dello stesso articolo, al fine di rendere stabile, nel prossimo futuro, l'assetto cui si perviene con la riforma prevista dalle disposizioni impugnate, prevede che a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell'anno scolastico 2011/2012, in applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

Anche quest'ultima disposizione si riferisce ad una fase temporalmente successiva a quella disciplinata dalle norme impugnate, prevedendo che i risultati della riforma da esse prevista costituiscono la base per la determinazione delle future dotazioni organiche.

Pertanto, la mancata incidenza delle nuove disposizioni su quelle censurate, e gli effetti che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità di queste ultime avrebbe sui provvedimenti di attuazione che hanno previsto la riduzione del personale ATA, conducono a ritenere non fondata l'eccezione proposta.

4.5.- L'Avvocatura generale dello Stato solleva una seconda eccezione preliminare, affermando che nel giudizio *a quo* sono stati impugnati una serie di provvedimenti che, ad eccezione del d.P.R. n. 119 del 2009, hanno ormai esaurito i loro effetti: di conseguenza, sarebbe venuto meno l'interesse dello SNALS - CONF.SAL all'annullamento dei provvedimenti impugnati nel medesimo giudizio.

4.6.- Anche tale eccezione, peraltro prospettata in modo alquanto generico, non è fondata.

Le argomentazioni dell'Avvocatura si riferiscono al preteso esaurimento degli effetti dei provvedimenti di attuazione dell'art. 64, impugnati nel giudizio davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Sul punto, basti rilevare che la stessa Avvocatura ammette che il d.P.R. n. 119 del 2009, con il quale si è proceduto, secondo il disposto dell'art. 64, comma 4, lettera e), alla revisione dei criteri e dei parametri per la determinazione dell'organico del personale ATA, risulta ancora esplicitare i suoi effetti. Esso contiene norme generali vigenti che regolano le dotazioni organiche e la stabilità dell'organico di diritto, l'efficacia e l'efficienza dei servizi, le modalità per l'utilizzo di personale esterno all'amministrazione.

4.7.- Infine, anche l'ulteriore eccezione proposta dall'Avvocatura, non è fondata. Essa concerne la pretesa inammissibilità della questione di costituzionalità nei riguardi del gruppo di lavoratori che hanno affiancato lo SNALS - CONF.SAL nel giudizio *a quo*, sul presupposto dell'assenza di prova della perdita del lavoro da parte di tali lavoratori a seguito dell'entrata in vigore delle norme censurate e della giurisdizione del giudice ordinario nella materia, trattandosi di controversia riguardante pubblici dipendenti interessati dalla "privatizzazione" del rapporto di lavoro.

L'eccezione non tocca infatti il persistente interesse della citata organizzazione sindacale, ricorrente principale nel giudizio *a quo*, nel quale sono successivamente intervenuti i lavoratori. Inoltre, nell'ordinanza di rimessione si rinviene una specifica motivazione relativa all'interesse di questi ultimi a partecipare al giudizio, che si sostanzia «nel proprio interesse, e alla conservazione del posto di lavoro, e alla conservazione della qualità del lavoro che assumono minacciato dall'aggravamento dei compiti derivante dalla riduzione dell'organico».

Pertanto, i lavoratori intervenuti nel giudizio non fondano la loro domanda sulla perdita del posto di lavoro, ma su diverse presunte lesioni di loro diritti che il giudice remittente ha ritenuto idonee a giustificare la legittimazione ad agire nel giudizio *a quo*. Di conseguenza, l'eccezione proposta dall'Avvocatura non è fondata, dovendosi anche rilevare che questa Corte ha costantemente affermato che l'inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza di giurisdizione del giudice *a quo*, può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga *ictu oculi*, «dovendo peraltro la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente, come nella specie, abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla propria giurisdizione» (*ex multis*, sentenze n. 81 del 2010 e n. 94 del 2009).



5.- Passando all'esame del merito, la prima questione, riferita al vizio di eccesso di potere legislativo, non è fondata.

A questo riguardo va, anzitutto, rilevato che risulta superabile l'argomentazione dell'Avvocatura concernente l'inconferenza dei parametri di cui agli articoli 3 e 97 Cost. indicati dal giudice *a quo*. Il vizio suddetto, anche se consistente nello sviamento dell'attività legislativa, ovvero nella intrinseca contraddittorietà tra la *ratio* della disposizione e il suo contenuto normativo, si estrinseca nella violazione del canone della ragionevolezza e pertanto rientra nella sfera applicativa dell'art. 3 della Costituzione (sentenze n. 172 del 2006, n. 146 del 1996 e n. 313 del 1995). In alcune occasioni la Corte ha esaminato questo tipo di censura anche se associata alla violazione dell'art. 97 Cost., nel caso le norme impugnate riguardassero il funzionamento di pubbliche amministrazioni (sentenza n. 402 del 2007).

Al fine di valutare l'esistenza del prospettato vizio di eccesso di potere legislativo, sotto il profilo della intrinseca contraddittorietà tra *ratio* e contenuto normativo della disposizione impugnata, è necessario procedere ad una lettura integrale, e non parziale, delle norme impugnate, come emerge dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 402 del 2007), ovvero ad una lettura «dell'intero quadro normativo» di riferimento del settore legislativo nel quale si inseriscono le stesse norme (sentenza n. 172 del 2006). All'esito di questo esame complessivo, può infatti valutarsi l'eventuale esistenza del vizio in questione, con particolare riferimento alla *ratio* dell'intervento legislativo ed alla sua eventuale irragionevolezza o contraddittorietà, ed allo sviamento della funzione legislativa.

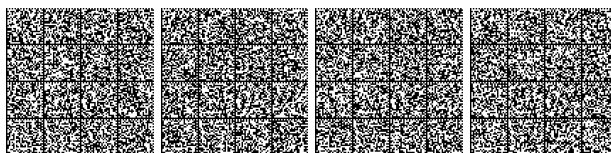
Anche nel presente giudizio, deve seguirsi tale procedimento logico e interpretativo.

5.1.- Il quadro normativo di cui all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, nel quale si inseriscono le disposizioni qui impugnate, è stato già esaminato da questa Corte nelle sentenze n. 200 del 2009, n. 92 e n. 283 del 2011.

Nella prima pronuncia, nella quale sono state valutate censure direttamente riferite anche alle disposizioni impugnate nel presente giudizio, la Corte ha affermato che «l'articolo richiamato, nel suo complesso, reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale», ed ha descritto in modo articolato «l'iter complesso» individuato dalla norma (si veda anche la sentenza n. 283 del 2011), che comprende: l'indicazione dei fini di migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione dei docenti (comma 1); gli interventi volti ad incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente e ad avvicinare tale rapporto agli standard europei, nonché a procedere alla revisione dei criteri e dei parametri fissati per le dotazioni organiche «in modo da consentire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17 per cento della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008; con decremento annuo non inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire» (comma 2); l'indicazione dello strumento di programmazione degli interventi, costituito da un piano programmatico di interventi «volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico» (comma 3); e «dei criteri che debbono orientare tale razionalizzazione, per l'attuazione della quale è prevista l'adozione di regolamenti governativi» (sentenza n. 200 del 2009, paragrafo 29).

In particolare, in relazione all'art. 64, comma 4, questa Corte ha affermato che «è necessario sottolineare che il comma 4, nel suo *incipit*, dispone che, ai fini dell'attuazione del piano programmatico previsto al comma 3, si provvede con regolamenti di delegificazione “a una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico” attenendosi ai criteri indicati nelle lettere che seguono nel comma stesso. Sul punto è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono “le caratteristiche basilari” dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Ciò in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico» (sentenza n. 200 del 2009, paragrafo 32).

Sulla base di queste argomentazioni, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 117, 118 Cost., anche in relazione al principio di leale collaborazione, e riferite alle lettere da *a*) ad *f*) del comma 4 dell'art. 64 in questione, e quindi anche alla lettera *e*), oggetto del presente giudizio. Sul punto, la sentenza n. 200 del 2009 afferma che «sotto un profilo d'ordine sostanzialistico», le disposizioni previste dal predetto comma 4, lettere da *a*) ad *f*) «possano essere senz'altro qualificate come “norme generali sull'istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti: di ridefinizione dei “curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola” attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei



centri di formazione per gli adulti. Si tratta, dunque, di disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009, paragrafi n. 33 e n. 34).

Da queste affermazioni può già desumersi che la Corte ha identificato il razionale obiettivo delle norme impugnate, inserendole nel contesto di «una serie di interventi e di misure che sono dirette alla riorganizzazione del comparto scolastico e, in particolare, ad incrementare gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente entro l'anno scolastico 2010/2011»: un rinnovato scrutinio di tale contesto normativo, al fine di esaminare la censura prospettata nel presente giudizio, conduce allo stesso risultato.

In tal senso, sono condivisibili le argomentazioni dell'Avvocatura, che nel ribadire la necessità di una lettura integrata delle disposizioni impugnate nel contesto complessivo delle norme contenute nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, sostiene che quelle sulla riduzione del personale ATA si inseriscono in un insieme di criteri direttivi, quali l'accorpamento delle classi e la razionalizzazione dei piani di studio e del rapporto alunni/docente secondo standard europei, coerenti con il fine dichiarato di riorganizzazione del servizio scolastico.

La considerazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 4, lettera e), in modo avulso dalla valutazione complessiva della riforma, prevista dall'art. 64 in questione, nel quale sono inserite, conduce il giudice rimettente a ritenere la revisione dell'organico del personale ATA un'operazione non collegata al riassetto del sistema dell'istruzione, identificato da questa Corte nelle pronunce richiamate.

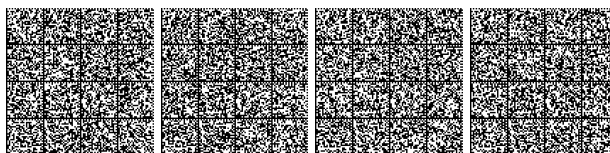
Lo stesso giudice non considera, infatti, la funzione del piano programmatico, che secondo il comma 3 dell'art. 64, è finalizzato alla «realizzazione delle finalità previste dal presente articolo», e quindi a dettare le linee programmatiche in tutti gli ambiti nei quali si articola la riforma, nella quale rientra anche la prevista riduzione del personale ATA.

La lettura del piano predisposto conferma la necessità di questo collegamento, al fine di una corretta interpretazione delle disposizioni impugnate, dal momento che nel paragrafo introduttivo, dedicato alle «aree di intervento», lo stesso atto chiarisce che «il presente documento programmatico individua una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti secondo una logica unitaria, riferite alle seguenti macro-aree: 1. Revisione degli ordinamenti didattici; 2. Riorganizzazione della rete scolastica; 3. Razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole». E il successivo capitolo dedicato al personale ATA ribadisce queste interdipendenze tra i vari interventi di riforma previsti, disponendo, oltre alle riduzioni di cui al comma 2 dell'art. 64, che «la formulazione del nuovo piano di dimensionamento sopra descritto ridurrà sia il numero delle istituzioni scolastiche che quello delle sezioni distaccate, dei plessi e delle succursali, con conseguente riduzione di fabbisogno di personale ATA».

La coerenza interna delle misure di riforma del sistema scolastico, previste dall'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, è confermata dalle argomentazioni contenute nella sentenza n. 283 del 2011, con la quale questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui esclude il personale scolastico dalla possibilità di richiedere l'esonero anticipato dal servizio. Per giustificare tale esclusione, la sentenza afferma che la disposizione censurata «deve essere letta congiuntamente a quanto stabilito dall'art. 64 del predetto decreto-legge, che, con l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure volte a riorganizzare il comparto scolastico e, in particolare, tese ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011».

In questa pronuncia, si ribadisce che al fine suindicato, «il citato articolo 64 individua un *iter* complesso», che, oltre al più volte richiamato piano programmatico, prevede «l'adozione di uno o più regolamenti di revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, vincolati al rispetto dei criteri espressamente menzionati dalle lettere da a) ad e) del comma 4 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008»; e si afferma che «la disposizione di esclusione del personale scolastico dall'area di operatività dell'art. 72 del decreto-legge in questione si presenta in sintonia con il disegno del legislatore, che pur essendo volto a realizzare una riduzione del numero dei dipendenti pubblici, e quindi anche del personale scolastico, per quanto concerne quest'ultima categoria, tiene conto tuttavia della necessità di effettuare una razionale revisione delle dotazioni organiche attraverso il riassetto ordinamentale di cui all'art. 64 del medesimo decreto-legge.

Quest'ultima disposizione, perseguendo l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure che sono dirette alla riorganizzazione del comparto scolastico, e, in particolare, ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011» (sentenza n. 283 del 2011).



Pertanto, la prima questione sollevata nel presente giudizio non è fondata, dal momento che la lettura integrata delle disposizioni impugnate nel contesto complessivo delle norme di cui all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, consente di ritenere coerente con il disegno di migliore qualificazione del servizio scolastico la prevista riduzione del personale ATA.

5.2.- Anche la questione successiva, sollevata in riferimento alla violazione della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., non è fondata.

Innanzitutto, la risalente giurisprudenza di questa Corte ha qualificato come relativa la riserva di legge in esame (*ex multis*, sentenze n. 229 del 1976 e n. 88 del 1989).

In secondo luogo, con riferimento alle disposizioni impugnate, la richiamata sentenza n. 200 del 2009, ha affermato, da un lato, che i regolamenti di delegificazione previsti dalle lettere da *a*) ad *f*) del comma 4 dell'art. 64 non intervengono in una materia coperta da riserva assoluta di legge (paragrafo 35.2), e, dall'altro, che «in particolare, a tale proposito, il legislatore - nello stabilire che mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione - ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei "criteri" cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata».

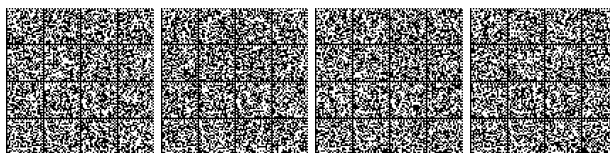
Ora, pur ammettendosi che tale indagine sull'esistenza di criteri idonei ad orientare la complessiva riforma del sistema dell'istruzione prevista dall'art. 64 è stata condotta da questa Corte, nella sentenza n. 200 del 2009, ai fini della verifica del rispetto del principio di legalità sostanziale di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), essa può essere integralmente richiamata anche allo scopo di giustificare il rispetto della riserva relativa invocata dal giudice rimettente. Le due condizioni richieste per il ricorso a regolamenti di delegificazione, rispettivamente costituite dalla estraneità della materia alla riserva di legge assoluta e dal rispetto del principio di legalità sostanziale, tendono infatti a coincidere ove si verta in una materia che, come emergerà nel punto successivo, rientra nella competenza esclusiva statale.

Nel caso in esame, il rispetto della riserva relativa di legge, nelle disposizioni impugnate, si ricava comunque dall'esame dei principi e criteri contenuti nell'art. 64, commi da 1 a 4, e dagli evidenti collegamenti tra loro istituiti al fine di realizzare la complessiva riforma del sistema scolastico.

In particolare, la lettura integrata delle disposizioni contenute nell'articolo in esame, conferma l'individuazione dei criteri direttivi previsti dal legislatore nel collegamento evidente tra il comma 3 - che disciplina le modalità di approvazione del piano programmatico volto alla «maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili», al fine di «conferire una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico», sentite la Conferenza Unificata e le Commissioni parlamentari competenti - e i regolamenti di delegificazione che intervengono in vari ambiti essenziali del sistema scolastico, che riguardano: l'accorpamento delle classi, per rendere più flessibile l'impiego dei docenti (comma 4, lettera *a*); la ridefinizione dei curricoli (lettera *b*); la revisione dei criteri per la formazione delle classi (lettera *c*); la rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria, compresa la formazione professionale del personale docente (lettera *d*), e la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali (lettera *f*).

Un riassetto di tale ampiezza non può non riguardare anche il personale ATA, in relazione al quale il comma 2 dell'art. 64 ha individuato la necessità della sua riduzione complessiva, quantificata nella percentuale del 17 per cento, e il comma 4 lettera *e*), la conseguente esigenza di revisione dei criteri e dei parametri per la determinazione della consistenza organica complessiva, «finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi»: in quest'ultimo obiettivo la norma, correttamente interpretata, individua il necessario collegamento della revisione dell'organico ATA con gli effetti della riforma complessiva avviata dall'art. 64.

5.3.- Infine, anche la censura riferita alla violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione non è fondata. Come si è visto, la più volte richiamata sentenza n. 200 del 2009 ha specificamente qualificato le disposizioni di cui al comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dell'art. 64, come «norme generali sull'istruzione», affermando che «è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono le "caratteristiche basilari" dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Ciò in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico». Ancora più diffusamente, la medesima sentenza ha chiarito che le



disposizioni previste dal predetto comma 4, lettere da *a*) ad *f*), e quindi anche dal comma 4, lettera *e*), qui impugnato, possono «essere senz'altro qualificate come “norme generali sull'istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale».

In relazione al comma 2, dello stesso articolo 64 censurato, deve rilevarsi che con la sentenza n. 37 del 2005 questa Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117 Cost., la questione concernente una disposizione statale analoga a quella qui censurata, che rinviava a un decreto ministeriale per disporre la riduzione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, compresi nel personale ATA, in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003.

La Corte ha affermato che «attualmente (...) tutto il personale ATA è alle dipendenze dello Stato (...). E' evidente, pertanto, che la disposizione censurata detta una norma di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale che è alle dipendenze dello Stato, sicché un tale intervento deve essere ascritto alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.» (sentenza n. 37 del 2005, paragrafo 4). Anche nel caso in esame, si deve confermare che l'oggetto della disposizione impugnata, prevista dall'art. 64, comma 2, del decreto-legge n. 112, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, dal momento che esso attiene alle modalità della revisione delle dotazioni organiche del suddetto personale ATA, il quale permane alle dipendenze dello Stato secondo quanto previsto dagli artt. 542 e seguenti del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e dall'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico).

Infine, deve escludersi che la recente sentenza n. 147 del 2012, richiamata nella memoria depositata dallo SNALS - CONF.SAL, possa condurre a diverse conclusioni, dal momento che in quel caso è stata dichiarata illegittima una disposizione ritenuta di dettaglio, ed in grado di incidere direttamente sul dimensionamento degli istituti scolastici - che prevedeva l'aggregazione delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie in istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1000 alunni - mentre nel caso in esame, come si è visto, la Corte ha già ritenuto che le norme impugnate prevedono una riforma della «struttura di base del sistema di istruzione» (si veda ancora la sentenza n. 200 del 2009) e rientrano tra le norme generali sull'istruzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 2 e 4, lettera e), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera n), e terzo comma della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

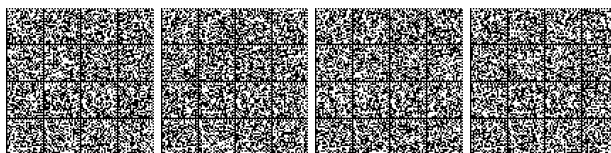
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 280

Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Previsione, in deroga al diritto comune, di un termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria - Asserita irragionevolezza - Asserita compressione del diritto di difesa del danneggiato - Asserita lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Implausibilità della valutazione di rilevanza effettuata dal giudice rimettente - Censura di norma inconferente - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel procedimento vertente tra C.G. e il Ministero della salute, con ordinanza del 7 settembre 2011, iscritta al n. 269 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo (d'ora in avanti, *TAR*), con ordinanza depositata il 7 settembre 2011, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

2.- Il rimettente premette che, con ricorso per esecuzione di giudicato notificato il 25 marzo 2011, depositato il successivo 31 marzo, il prof. C.G. ha chiesto l'esecuzione della sentenza pronunciata dal medesimo TAR il 20 dicembre 2006, n. 4140, confermata con decisione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 15 dicembre 2008, n. 1042.

Come il giudice *a quo* riferisce, il prof. C.G. ha esposto la seguente vicenda:

egli, in data 5 aprile 2006, era stato designato componente del collegio sindacale dell'Azienda Ospedaliera «Civico-Fatebenefratelli-M.Ascoli-DiCristina», quale rappresentante del Ministero della salute;

lo stesso Ministero, con nota del 29 maggio 2006, aveva revocato la designazione;



la revoca, impugnata dal designato, era stata annullata dalla citata sentenza del TAR, n. 4140 del 2006, confermata dalla detta pronuncia del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana;

il prof. C.G. era stato insediato quale componente del collegio sindacale soltanto in data 21 luglio 2007, ma non gli erano stati corrisposti i compensi relativi alla menzionata funzione, concernenti il periodo dal 16 ottobre 2006 (data d'insediamento dell'organo) al 31 luglio 2007.

Su tali premesse il prof. C.G., con il ricorso indicato, ha chiesto che, in esecuzione del giudicato formatosi sulle citate sentenze di primo e di secondo grado, il Ministero fosse condannato al pagamento: *a*) della somma di euro 11.641,05 (corrispondente ai compensi non riscossi), oltre interessi e rivalutazione, ai sensi dell'art. 112, comma 3, del codice del processo amministrativo; *b*) delle spese del giudizio di annullamento della revoca, liquidati in complessivi euro 1.500,00, mai corrisposti dall'amministrazione (con interessi e rivalutazione).

3.- Il giudice *a quo* continua ad esporre che, nel processo così instaurato, il Ministero della salute si è costituito, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o improcedibile sulla base delle seguenti argomentazioni: 1) l'Amministrazione ha pienamente ottemperato alla sentenza che ha annullato la revoca della designazione, provvedendo ad immettere il ricorrente nelle relative funzioni; 2) per conseguenza, non vi sarebbe materia per il giudizio di ottemperanza, in quanto il ricorrente in realtà non lamenta la mancata esecuzione del giudicato di annullamento, ma domanda il risarcimento per equivalente monetario del danno da illegittimo esercizio della funzione; 3) l'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo non sarebbe invocabile, in quanto nella fattispecie non si discuterebbe di un danno da mancata esecuzione o da violazione o elusione del giudicato (dal momento che il ricorrente è stato reintegrato nella funzione addirittura prima dell'intervenuta formazione del giudicato di annullamento, conseguente alla sentenza di secondo grado, e quindi già in sede di esecuzione della sentenza di primo grado, gravata, ma non sospesa); 4) il quarto comma del citato art. 112, in astratto invocabile, sarebbe però in concreto rimedio non percorribile, stante la proposizione della domanda ben al di là della scadenza del termine decadenziale di 120 giorni dalla formazione del giudicato di annullamento, stabilito dall'art. 30, comma 5, del codice del processo amministrativo, richiamato dal comma 4, dell'art. 112.

4.- La causa è stata riservata per la decisione all'udienza camerale del 5 luglio 2011.

5.- Tanto premesso, il TAR, «in punto di qualificazione della domanda e di conseguente individuazione del suo regime», osserva «come la prospettazione posta a fondamento della memoria dell'Amministrazione sia pienamente condivisibile».

Invero, se si eccettua «la parte (del tutto marginale) relativa al mancato pagamento delle spese del processo di cognizione, che inerisce ad un profilo di mancata esecuzione del giudicato formatosi all'esito di tale giudizio, la domanda proposta con il ricorso in esame non attiene propriamente né alla esecuzione del giudicato di annullamento, né ad un danno da mancata esecuzione del giudicato».

Ad avviso del giudice *a quo*, la statuizione caducatoria contenuta nella sentenza resa all'esito del giudizio di primo grado, confermata in appello, risulterebbe eseguita mediante attuazione dell'effetto ripristinatorio. Infatti, l'attuale ricorrente sarebbe stato reintegrato nella funzione nel corso del giudizio di appello, sicché il detto giudicato di annullamento sarebbe stato già eseguito in relazione a tutti i suoi effetti.

Pertanto, si sarebbe fuori dall'ambito applicativo dell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo. In questi casi, l'effetto conformativo del giudicato di annullamento, e quello ripristinatorio, non si spingerebbero «al punto da imporre all'amministrazione, oltre al reintegro, anche la corresponsione degli emolumenti economici per la durata dell'efficacia del provvedimento annullato (nel qual caso la pretesa sarebbe azionabile in sede esecutiva entro il termine decennale consentito dall'actio iudicati): tale adempimento attiene alla refusione di danno da provvedimento illegittimo e non costituisce effetto naturale del giudicato di annullamento (anzi, è proprio la non riparabilità di tale pregiudizio mediante la rimozione del provvedimento lesivo a rendere necessario il ricorso alla tecnica di tutela complementare a quella caducatoria, consistente nel ripristino per equivalente monetario delle situazioni lese)».

Secondo il TAR, il ricorrente chiederebbe, in realtà, proprio il risarcimento del danno patrimoniale subito per effetto dell'emanazione di un provvedimento amministrativo (poi dichiarato) illegittimo, per il periodo in cui detto provvedimento ha avuto esecuzione. Tale fattispecie, inerente ad un danno non risarcibile né risarcito (per ragioni dia-croniche) mediante la mera esecuzione del giudicato di annullamento, si inquadrebbene perfettamente nell'ambito pre-cettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.vo, che così dispone: «Nel processo di ottemperanza può essere altresì proposta la connessa domanda risarcitoria di cui all'art. 30, comma 5, nel termine ivi stabilito. In tal caso il giudizio di ottemperanza si svolge nelle forme, nei modi e nei termini del processo ordinario».

In questo quadro, il rimettente osserva che andrebbe disposta, in primo luogo, la conversione del rito, ai sensi dell'ultimo periodo della norma ora trascritta. Tuttavia, la praticabilità di tale soluzione (vale a dire, l'ammissibilità dell'azione risarcitoria mediante conversione del rito) sarebbe subordinata alla verifica del rispetto del termine decaden-



ziale stabilito dall'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.vo, ai sensi del quale «Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza».

Nel caso in esame, il ricorso risulta notificato il 25 marzo 2011: pertanto, il detto termine risulterebbe superato sia che si assuma come *dies a quo* il passaggio in giudicato della sentenza (coincidente con la pubblicazione della decisione in grado di appello: 15 dicembre 2008), sia che si faccia decorrere il medesimo termine dalla data di entrata in vigore del processo amministrativo (16 settembre 2010).

Invece l'azione risarcitoria sarebbe tempestiva se, in assenza del termine decadenziale posto dal citato art. 30, essa fosse subordinata soltanto al rispetto del termine quinquennale di prescrizione. Da ciò deriverebbe la rilevanza, ai fini del decidere, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.vo, non essendo neppure condivisibile l'opzione ermeneutica orientata a sostenere che il termine di decadenza previsto dalla disposizione censurata trovi applicazione soltanto per i giudicati di annullamento formati dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

Al fine di mitigare il rigore delle conseguenze derivanti dall'entrata in vigore (16 settembre 2010) del nuovo codice in materia risarcitoria nelle fattispecie di illecito provvedimento, che si pongono a cavallo di tale data, si potrebbe ritenere che il *dies a quo* sia spostato in avanti, cioè al momento di detta entrata in vigore, sicché i centoventi giorni andrebbero a scadere il 14 gennaio 2011. Tuttavia, poiché nel caso in esame il ricorso è stato notificato il 25 marzo 2011, «neppure questa possibile opzione esegetica consente di eludere l'interrogativo di fondo connesso al dubbio di legittimità costituzionale della disciplina del citato termine decadenziale».

6.- La non manifesta infondatezza della questione deriverebbe, ad avviso del giudice *a quo*, dalla irragionevole compressione, ad opera della norma censurata, del diritto di difesa in giudizio della parte che ha subito il danno, con violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost.

Richiamato il disposto dell'art. 30, commi 3 e 5, cod. proc. amm.vo (il comma 5 «oggetto specifico del dubbio di legittimità costituzionale con riferimento alla fattispecie dedotta nel presente giudizio»), il TAR si sofferma sulla *ratio* posta alla base dei termini di decadenza previsti in materia di annullamento di atti giuridici emanati da poteri pubblici e da soggetti privati: «si tratta dell'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, connessa al rilievo che l'atto pone un assetto di interessi rilevante sul piano superindividuale». Il bilanciamento tra il diritto degli interessati ad un sollecito sindacato giurisdizionale sull'atto e l'interesse a definire in modo del pari sollecito la relativa vicenda consentirebbe d'individuare nella previsione di un termine d'impugnazione a pena di decadenza un soddisfacente punto di equilibrio del sistema, «purché il relativo termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto».

L'azione risarcitoria, già sul piano strutturale, si porrebbe al di fuori di questa problematica: l'esposizione del debitore, pubblico o privato, alla domanda di risarcimento non inciderebbe sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né sulla certezza delle situazioni e posizioni giuridiche correlate, rilevando soltanto sul piano della reintegrazione patrimoniale dello spostamento di ricchezza conseguente all'illecito.

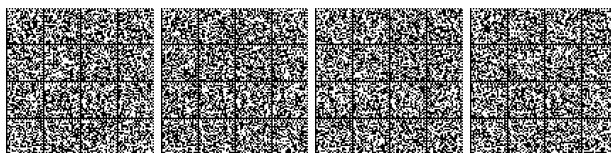
Se la discrezionalità legislativa avesse inteso porre un limite temporale all'esercizio dell'azione risarcitoria, compatibile con la natura del rimedio, avrebbe potuto ragionevolmente farlo attraverso l'individuazione di un congruo termine prescrizione (in tesi diverso da quello stabilito dal diritto comune, ove sussista una congrua e ragionevole giustificazione per tale diversità).

Infatti, un ininterrotto e coerente orientamento già sul piano istituzionale chiarirebbe che «mentre la prescrizione ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue, la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto». La disciplina dell'azione di risarcimento del danno, dunque, sarebbe «ragionevolmente compatibile con la prima e non con la seconda».

Inoltre, ancor più rilevante sarebbe il rilievo che, sul piano della teoria generale del diritto, «la differenza strutturale ed effettuale fra prescrizione e decadenza denota una precisa - e diversa - connotazione funzionale dei due istituti, così da non consentirne (se non violando il canone di ragionevolezza) un'applicazione indifferenziata».

Il rimettente richiama il principio secondo cui, «mentre la prescrizione è in qualche modo legata all'inerzia del titolare del diritto, la decadenza esprimerebbe "un'esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato"».

Tuttavia, in materia di risarcimento del danno una simile esigenza di certezza non sembrerebbe affatto sussistente, tanto più in ipotesi, come quella in esame, di azione risarcitoria non autonoma, ma conseguente alla proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento lesivo.



Uno schema logico di utile riferimento si troverebbe nella disciplina posta dall'art. 1495 del codice civile, in materia di risarcimento dei danni per vizi della cosa venduta: là dove la denuncia del vizio deve avvenire entro un brevissimo termine di decadenza (correlato all'esigenza di certezza dei traffici), mentre la successiva azione risarcitoria, subordinata alla tempestiva (e pregiudiziale) denuncia, ma di per sé ormai estranea all'esigenza posta alla base del termine decadenziale, soggiace coerentemente ad un termine di prescrizione annuale.

La situazione sarebbe «strutturalmente identica a quella dell'illecito da atto della pubblica amministrazione, nell'ipotesi - qui ricorrente - in cui l'azione risarcitoria sia preceduta dalla pregiudiziale impugnazione della statuzione lesiva: con la significativa differenza, tuttavia, che il termine decadenziale per impugnazione del provvedimento è giustificato dalla funzione cui lo stesso provvedimento assolve, mentre, diversamente dalla sistematica del codice civile, la successiva azione risarcitoria è nel codice del processo amministrativo anch'essa soggetta ad un termine decadenziale, peraltro infrannuale (con significativa compressione del diritto di difesa del danneggiato, in assenza di un reale e giustificato interesse antagonista)».

Nel caso di azione risarcitoria autonomamente proposta (art. 30, comma 1, cod. proc. amm.vo) l'accertamento, sia pure incidentale e, quindi, senza effetti sostanziali sul rapporto, dell'illegittimità del provvedimento lesivo potrebbe, in tesi, giustificare la previsione di tale termine, mentre la definitiva certezza giuridica prodotta sul rapporto dal giudicato priverebbe di qualsiasi giustificazione razionale la previsione di un brevissimo termine di decadenza per la proposizione dell'azione risarcitoria.

Dopo aver riassunto i contributi critici mossi dalla dottrina alla soluzione dettata dalla norma oggetto di censura, il rimettente osserva che, a parte ogni considerazione «sulla effettiva eziologia storico-giuridica del regime censurato», esso sarebbe compressivo, in modo irragionevole e ingiustificato, del diritto del danneggiato a richiedere il risarcimento del danno.

Il profilo di irragionevolezza, che vizierebbe la disposizione in esame, sarebbe attinente, quindi, sia alla previsione di un termine stabilito a pena di decadenza, al di fuori dei presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto, sia nella concreta fissazione di tale termine in centoventi giorni.

Inoltre, mancherebbe un *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'introduzione di una simile disciplina.

La relazione al codice del processo amministrativo afferma che il detto termine si giustificerebbe «sul presupposto che la previsione di termini decadenziali non è estranea alla tutela risarcitoria, vieppiù a fronte di evidenti esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica amministrazione». Tuttavia, quanto alla prima parte dell'affermazione, non sarebbe dato trovare riscontri alla stessa, se non in riferimento al diverso profilo dell'esistenza, nell'ambito della complessa disciplina dei rimedi contro l'illecito, di termini decadenziali relativi ad attività propedeutiche alla proposizione dell'azione di danno, ma da questa distinte sul piano strutturale e funzionale (ciò che, nel processo amministrativo, sarebbe garantito dal termine per la sollecita impugnazione del provvedimento lesivo, e, nell'esempio tratto dal diritto civile relativo alla garanzia per vizi della cosa venduta, dalla tempestiva denuncia della scoperta del vizio).

Quanto alla seconda parte dell'affermazione stessa, se le dette esigenze di stabilizzazione delle vicende coinvolgenti la pubblica amministrazione possono avere qualche rilievo oltre la prospettiva meramente caducatoria (il che sarebbe tradizionalmente escluso), ciò, al più, sarebbe riscontrabile nell'ipotesi di proposizione dell'azione risarcitoria in via autonoma, con contestuale sindacato incidentale circa la legittimità del provvedimento lesivo, ma non nell'ipotesi (qui ricorrente) in cui detto sindacato sia stato già compiuto con efficacia di giudicato.

7.- La violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. sarebbe configurabile anche per altra via.

Dopo la sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, sarebbe opinione comune che il rimedio risarcitorio sia inscindibilmente legato a quello caducatorio: la tutela costituzionale dell'interesse legittimo sarebbe soddisfatta soltanto se il titolare possa chiedere, oltre all'annullamento del provvedimento lesivo, il risarcimento per equivalente del danno.

L'azione di danno, dunque, sarebbe costituzionalmente necessaria, come potrebbe desumersi anche dalla sentenza di questa Corte n. 191 del 2006. Tuttavia, la concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo, funzionale alla contrazione dei tempi processuali, non potrebbe avvenire in condizioni di accesso alla tutela assolutamente (e senza ragione) restrittiva, perché in tal guisa risulterebbe contraddetta la stessa previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio, nel sistema di tutela dell'interesse legittimo. In altre parole, sarebbe contraddetta l'esigenza di pienezza ed effettività della tutela.

Invero, la richiamata giurisprudenza costituzionale è intervenuta in presenza di una disciplina dell'accesso al rimedio risarcitorio nei confronti della pubblica amministrazione regolata dal diritto comune: dal che discenderebbe il quesito circa la perdurante attualità di quelle considerazioni «in punto di conformità allo standard di tutela posto dall'art. 24 della Costituzione, alla luce della disciplina introdotta dal codice del processo amministrativo, e in particolare della disposizione censurata».



In questo quadro, sarebbe estranea alla prospettazione del vizio di legittimità costituzionale la qualificazione, in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, della situazione giuridica soggettiva del danneggiato, che domanda il risarcimento del danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale con atto depositato il 17 gennaio 2012, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

Sotto un primo profilo, la difesa dello Stato adduce l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. A suo avviso il rimettente avrebbe violato il principio processuale della corrispondenza tra chiesto e pronunciato perché, al fine di ritenere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale nei confronti di norma mai invocata dalla parte ricorrente, avrebbe dichiarato di dover procedere a nuova qualificazione della domanda da quest'ultima parte azionata, incorrendo però in un evidente vizio di ultrapetizione, e spingendosi a modificare il *petitum*, così ipotizzando una «lite finta», ovvero una lite diversa da quella prospettata.

In particolare, andrebbe posto in evidenza che, per poter denunciare la norma ritenuta non conforme a Costituzione, il TAR per la Sicilia, pur dando atto sia della non fondatezza della domanda volta all'esecuzione del giudicato, sia dell'inapplicabilità dell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo (invocato dal ricorrente per richiedere il risarcimento dei danni), aveva affermato, con improprio esercizio del potere di qualificazione, che la fattispecie al suo esame si inquadrava perfettamente nell'ambito precettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.vo.

Sulla base di tale norma avrebbe dovuto far luogo alla conversione del rito, cui però era di ostacolo il disposto dell'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.vo, il quale stabilisce il termine di decadenza di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento per dare ingresso alla domanda risarcitoria, termine nella specie decorso. Così il Tribunale amministrativo era pervenuto a sostenere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, relativa al citato art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 104 del 2010.

Dopo avere ricostruito la fattispecie all'esame del collegio, l'Avvocatura generale dello Stato rimarca che la domanda formulata dal ricorrente davanti al TAR era diretta ad ottenere, ai sensi dell'art. 112, comma 3, del codice, la condanna del Ministero della salute al pagamento di una somma di denaro, a titolo di risarcimento del danno imputabile «al ritardo nella esecuzione o/e violazione o/e inosservanza» del giudicato formatosi sulla sentenza n. 4140 del 2006, emessa dal Tribunale amministrativo di Palermo.

Tale vizio, ad avviso dell'interveniente, si tradurrebbe in evidente irrilevanza della questione posta in sede di giudizio di legittimità costituzionale, in quanto la norma denunciata non sarebbe applicabile, perché estranea al *petitum* azionato dal ricorrente medesimo.

Sotto altro profilo, la censura del giudice *a quo* si rivelerebbe inammissibile, perché il rimettente non potrebbe affidare a questa Corte l'individuazione in concreto di un diverso termine per l'esercizio di un diritto o un'azione, senza indicarlo. Infatti, così facendo, solleciterebbe l'esercizio di un potere discrezionale riservato al legislatore.

Infine, omettendo di formulare un *petitum* specifico, si lascerebbe indeterminato il possibile intervento della Corte: «In tali circostanze l'eventuale accoglimento della questione sfocerebbe in una pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato, la quale presupporrebbe l'esercizio di valutazioni discrezionali, che esulano dalle funzioni del Giudice delle leggi» (è richiamata l'ordinanza n. 233 del 2007).

Nel merito, la difesa dello Stato, dopo aver descritto il quadro normativo di riferimento, ritiene che la questione sarebbe manifestamente infondata, in quanto il termine di decadenza previsto per l'esercizio dell'azione risarcitoria (sia autonoma, sia conseguente alla pronuncia di annullamento) sarebbe del tutto congruo.

In primo luogo, la previsione di tale termine non sarebbe una novità nell'ambito della giustizia amministrativa. Infatti, si tratterebbe del doppio di quello previsto per il ricorso giurisdizionale amministrativo; inoltre, esso sarebbe analogo a quello stabilito per il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Ad avviso della difesa dello Stato, la *ratio* sottesa all'opzione legislativa si fonderebbe su un comprensibile compromesso tra superamento della cosiddetta pregiudiziale amministrativa e necessità della finanza pubblica. Tale intenzione del legislatore emergerebbe con evidenza dall'esame delle linee guida indicate nella relazione di accompagnamento della bozza di decreto legislativo inviata alle Commissioni parlamentari, la quale, ricostruendo i tratti essenziali di tale scelta, afferma tra l'altro che la previsione di termini di decadenza non è estranea alla tutela risarcitoria, ancor di più a fronte di evidenti esigenze di stabilizzazione delle vicende coinvolgenti la pubblica amministrazione.

Infine, la difesa dello Stato richiama l'insegnamento del giudice comunitario, che ha ritenuto ammissibile l'azione risarcitoria in via autonoma, però ridimensionandone la portata in concreto con l'imposizione al giudice di vagliare nel merito l'incidenza che una corretta e tempestiva iniziativa rimediale avrebbe potuto sortire sotto il profilo della riduzione del pregiudizio (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 14 febbraio 1989, in causa C-346/87).



Pertanto, in ambito europeo sarebbe fortemente avvertita l'esigenza di evitare che la validità degli atti amministrativi comunitari e la certezza dei sottostanti assetti d'interessi possano essere messe in discussione al di fuori di un termine di decadenza.

Anche la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza del 28 dicembre 2008, n. 30254, ha affermato che è nella disponibilità del legislatore disciplinare la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, assoggettando a termini di decadenza l'esercizio dell'azione, come accade in materia societaria per il risarcimento del danno derivante da una delibera assembleare che il socio non è legittimato ad impugnare.

Peraltro, sarebbe consolidato l'orientamento di questa Corte, secondo cui l'art. 24 Cost. non esige che la tutela dei diritti e interessi sia regolata dal legislatore ordinario con uniformità di requisiti ed effetti, né vieta che l'esercizio di tale tutela sia sottoposto a termini di decadenza o di prescrizione, nei limiti in cui tale regolamentazione non risulti manifestamente irragionevole o non imponga oneri tali da compromettere in modo irreparabile la tutela stessa (sono richiamate le sentenze n. 210 del 1998, n. 461 del 1997, n. 406 del 1993 e n. 77 del 1974). Inoltre, l'interveniente osserva che il termine di quattro mesi non appare tale da rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (d'ora in avanti, *TAR*), sede di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita - in riferimento agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe i parametri costituzionali sopra indicati, in quanto:

a) posto che alla base dei termini di decadenza, previsti in materia di annullamento di atti giuridici emanati da poteri pubblici e da soggetti privati, vi è l'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici (connessa al rilievo che l'atto esprime un assetto d'interessi rilevante sul piano superindividuale), non sarebbe ragionevole prevedere un termine a pena di decadenza, anziché un congruo termine di prescrizione - anche diverso da quello stabilito dal diritto comune (ove sussista una ragionevole giustificazione per la differenziazione) - per l'esercizio dell'azione risarcitoria. Ciò perché l'esposizione del debitore alla domanda di risarcimento non inciderebbe sui rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né sulla certezza delle situazioni e posizioni giuridiche correlate, rilevando soltanto sul piano della reintegrazione patrimoniale conseguente all'illecito;

b) l'ipotesi in esame, in cui l'azione risarcitoria è preceduta dalla pregiudiziale impugnazione del provvedimento lesivo, configurerebbe una situazione «strutturalmente identica» a quella di cui all'art. 1495 del codice civile (in tale fattispecie la denuncia del vizio deve avvenire entro un brevissimo termine di decadenza, correlato all'esigenza di certezza dei traffici giuridici, mentre la successiva azione risarcitoria, subordinata alla tempestiva e pregiudiziale denuncia, soggiace al termine di prescrizione di un anno), ma, diversamente da quanto previsto in tale caso, troverebbe nella previsione del termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria una ingiustificata compressione del diritto di difesa del danneggiato;

c) mentre nell'ipotesi di azione risarcitoria proposta autonomamente, ai sensi dell'art. 30, comma 1, cod. proc. amm.vo, l'accertamento - meramente incidentale e, pertanto, senza effetti sostanziali sul rapporto - della illegittimità del provvedimento lesivo potrebbe giustificare la previsione di tale termine, la definitiva certezza giuridica prodotta sul rapporto stesso dal passaggio in giudicato della sentenza, che annulla il provvedimento, priverebbe di giustificazione razionale la previsione di un brevissimo termine di decadenza per la proposizione dell'azione risarcitoria, incidente unicamente sul profilo della regolazione patrimoniale delle conseguenze dell'illecito;

d) la norma impugnata sarebbe irragionevole sia perché prevede un termine di decadenza, sia perché fissa tale termine in 120 giorni;

e) non esistendo un *tertium comparationis* idoneo a giustificare l'introduzione di una simile disciplina, la disposizione *de qua* presenterebbe un ulteriore profilo di irragionevolezza;

f) la previsione del termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria presupporrebbe un'esigenza di certezza tale da implicare una compressione significativa del diritto del danneggiato di azionare il rimedio, compressione non giustificabile «tanto più nell'ipotesi di azione risarcitoria non autonoma ma conseguente alla proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento lesivo»;



g) l'introduzione del termine di decadenza, in deroga al diritto comune, comprimerebbe significativamente le condizioni di accesso alla tutela risarcitoria e si porrebbe in contraddizione con la finalità stessa della previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema di tutela dell'interesse legittimo, non realizzando l'esigenza di pienezza e di effettività della tutela stessa, principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004, in presenza di una disciplina dell'accesso al rimedio risarcitorio nei confronti della pubblica amministrazione regolata dal diritto comune;

h) qualunque sia la situazione soggettiva (diritto soggettivo o interesse legittimo) posta a fondamento della domanda di risarcimento del danno da illegittimo esercizio dell'azione amministrativa, la previsione del termine di decadenza non sarebbe ragionevole: in caso di diritto soggettivo, non troverebbe ragionevole giustificazione una disciplina diversa da quella stabilita, per ogni diritto, dalla clausola generale di responsabilità civile (la pubblica amministrazione sarebbe un debitore la cui posizione in nulla si differenzia da quella dell'obbligato ex delicto); in caso d'interesse legittimo, la natura complementare dei rimedi, evocata dalla giurisprudenza costituzionale, «ha un senso se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela: se invece si assimila, quanto alle condizioni di accesso, quello risarcitorio a quello caducatorio, la complementarietà si riduce ad una astratta petizione di principio, risolvendosi, in concreto, la tutela dell'interesse legittimo nella sola possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento (a fini caducatori, ovvero a fini risarcitori)».

2.- La questione è inammissibile.

2.1.- Si deve premettere che, in linea di principio, il giudizio sulla rilevanza di una questione di legittimità costituzionale spetta al giudice *a quo*. Questa Corte deve soltanto svolgere un controllo di plausibilità in ordine al percorso argomentativo e alla valutazione già compiuti dal detto giudice; e, nel caso di specie, la conclusione cui il rimettente è pervenuto sul punto si rivela non plausibile.

Per dare conto di tale affermazione è necessario ripercorrere i momenti salienti della vicenda, nel cui ambito la questione è stata sollevata, sulla base delle risultanze dell'ordinanza di rimessione.

Con ricorso per esecuzione di giudicato, diretto al TAR per la Sicilia e notificato il 25 marzo 2011, la parte ricorrente ha chiesto che fosse eseguita la sentenza pronunciata dal medesimo TAR del 20 dicembre 2006, n. 4140, confermata con decisione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 15 dicembre 2008, n. 1042.

A sostegno della domanda il ricorrente ha esposto quanto segue: il 5 aprile 2006 era stato designato componente del collegio sindacale di un'azienda ospedaliera come rappresentante del Ministero della salute; quest'ultimo, con nota del 29 maggio 2006, aveva revocato la designazione;

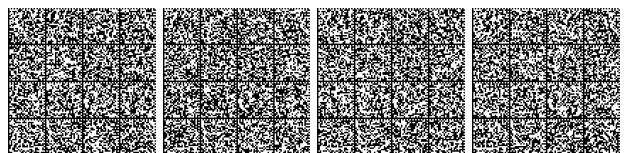
l'atto di revoca, impugnato dall'interessato, era stato annullato con la citata sentenza del TAR adito n. 4140 del 2006, confermata in sede di appello;

il ricorrente era stato insediato come componente del collegio sindacale in data 21 luglio 2007.

Con il ricorso introduttivo del giudizio di ottemperanza la parte privata ha lamentato di non aver riscosso i compensi relativi alla funzione di componente del collegio sindacale dal 16 ottobre 2006 (data d'insediamento dell'organo) al 31 luglio 2007.

Pertanto, ha chiesto che, in esecuzione del giudicato formatosi sulle richiamate sentenze di primo e di secondo grado, il Ministero della salute sia condannato al pagamento: a) della somma di euro 11.641,05 (corrispondenti agli emolumenti non riscossi), oltre interessi e rivalutazione, ai sensi dell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo; b) delle spese del giudizio di annullamento, liquidate in complessivi euro 1.500,00.

Nel giudizio così promosso si è costituito il Ministero della salute, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o improcedibile sulla base dei seguenti argomenti (come riassunti dal rimettente): l'amministrazione ha pienamente ottemperato alla sentenza che ha annullato la revoca della designazione, provvedendo ad immettere l'interessato nella funzione; pertanto, non vi era materia di giudizio di ottemperanza, perché il ricorrente in realtà non lamentava la mancata esecuzione del giudicato di annullamento ma il risarcimento per equivalente del danno; l'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo non sarebbe invocabile in quanto non si discute di un danno da mancata esecuzione o da violazione o elusione del giudicato («dal momento che l'odierno ricorrente è stato integrato nella funzione addirittura prima dell'intervenuta formazione del giudicato di annullamento, conseguente alla sentenza di secondo grado, e quindi già in sede di esecuzione della sentenza di primo grado gravata ma non sospesa»); l'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.vo, «in astratto invocabile», è però in concreto rimedio non percorribile, attesa l'avvenuta proposizione della domanda ben al di là del termine decadenziale di centoventi giorni dall'avvenuta formazione del giudicato di annullamento, stabilito dall'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.vo, richiamato dall'art. 112, comma 4, sopra citato.



In questo quadro, il rimettente osserva, «in punto di qualificazione della domanda e di conseguente individuazione del suo regime», come «la prospettazione posta a fondamento della memoria dell'Amministrazione sia pienamente condivisibile».

A suo avviso, la domanda proposta con il ricorso in esame non sarebbe attinente propriamente (se non per la parte, del tutto marginale, relativa al mancato pagamento delle spese processuali) né alla esecuzione del giudicato di annullamento, né ad un danno da mancata esecuzione di giudicato. Infatti, la statuizione caducatoria risulterebbe eseguita mediante attuazione dell'effetto ripristinatorio, poiché l'interessato è stato reintegrato nella funzione nel corso del giudizio di appello. Si sarebbe fuori, dunque, dall'ambito applicativo dell'art. 112, cod. proc. amm.vo, mentre «l'effetto conformativo del giudicato di annullamento, e quello ripristinatorio, non si spingono in questi casi, al punto da imporre all'amministrazione, oltre al reintegro, anche la corresponsione degli emolumenti economici per la durata dell'efficacia del provvedimento annullato», in quanto «tale adempimento attiene alla refusione di danno da provvedimento illegittimo e non costituisce effetto naturale del giudicato di annullamento».

Invece, la fattispecie in esame, inerente «ad un'area di danno non risarcita né risarcibile - per ragioni diacroniche - mediante la mera esecuzione del giudicato di annullamento del provvedimento lesivo, si inquadra perfettamente nell'ambito precettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm., che recita “Nel processo di ottemperanza può essere altresì proposta la connessa domanda risarcitoria di cui all'articolo 30, comma 5, nel termine stabilito. In tal caso il giudizio di ottemperanza si svolge nelle forme, nei modi e nei termini del processo ordinario”».

A questo punto il rimettente incontra sul suo percorso argomentativo il detto termine di decadenza, in relazione al quale giudica rilevante la questione di legittimità costituzionale che solleva.

Al riguardo si deve porre in luce che la difesa dello Stato, nell'addurre l'inammissibilità per irrilevanza della questione, afferma che il rimettente avrebbe errato nella lettura delle eccezioni di parte pubblica, e per dimostrarlo allega all'atto d'intervento copia del ricorso per ottemperanza e della memoria depositata dall'Amministrazione nel giudizio *a quo*.

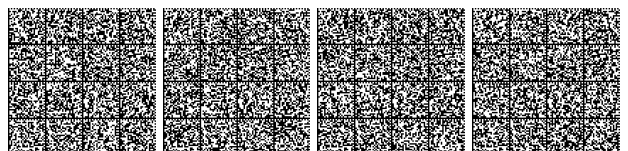
In realtà, l'affermazione, secondo cui il Ministero avrebbe asserito che il ricorrente non lamentava la mancata esecuzione del giudicato di annullamento, ma domandava il risarcimento per equivalente monetario da illegittimo esercizio della funzione, non è esatta; e neppure è esatto che esso abbia ritenuto l'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.vo, «in astratto invocabile», rimedio in concreto non percorribile per l'avvenuto decorso del termine di decadenza stabilito dall'art. 30, comma 5, cod. proc. amm.vo.

In effetti, come si evince dalla memoria allegata in copia, il resistente nel giudizio di primo grado, dopo aver rilevato che la parte privata, con il ricorso, «chiede che sia data piena esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza n. 4140/06 del TAR Sicilia, con condanna del Ministero, (esclusivamente) ai sensi dell'art. 112, comma 3, codice del processo amministrativo», al pagamento delle somme di cui sopra, ha negato l'applicabilità della norma ora citata, non essendo in alcun modo configurabile una mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato, stante l'avvenuta reintegrazione della parte privata in seno al collegio sindacale dell'azienda ospedaliera prima ancora della formazione del giudicato stesso, su tale base eccependo l'inammissibilità del ricorso. Il medesimo resistente, poi, ha aggiunto che tale atto non «potrebbe trovare fondamento sul successivo IV comma dell'art. 112 cit., che richiama il V comma del precedente art. 30», perché, «a parte il fatto che tale domanda è esplicitamente esclusa nello stesso ricorso», essa sarebbe comunque preclusa.

È palese, dunque, che il Ministero non ha inteso certo introdurre o allegare nel processo una realtà fattuale diversa da quella addotta dal ricorrente.

2.2.- Tanto chiarito, come risulta dalla sequenza dei fatti sopra riassunta la parte privata nel processo *a quo* ha promosso un giudizio di ottemperanza, chiedendo che il TAR aditi ordini al Ministero della salute «il compimento di atti necessari a dare piena esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza n. 4140 del 2006 del 05.12.2006 emesso dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia di Palermo», nonché condanni «ex art. 112, comma 3 il Ministero della salute al pagamento della somma di euro 11.641,05, oltre interessi e rivalutazione, o della somma maggiore o minore che sarà stabilita dal collegio, a titolo di risarcimento del danno imputabile al ritardo nella esecuzione o/e violazione o/e inosservanza dello stesso».

Tale domanda è radicata dal ricorrente nell'art. 112, comma 3, cod. proc. amm.vo, alla stregua del quale nel giudizio di ottemperanza «può essere proposta anche azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché azione di risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato» (testo vigente alla data dell'ordinanza di rimessione, poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera cc, n. 1, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195, «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'art. 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69»).



Nella prospettiva del ricorrente, dunque, il titolo giuridico della pretesa risarcitoria da lui azionata era da ravvisare nella ritardata esecuzione del giudicato, sul presupposto - implicito ma necessario - che nella menzionata sentenza del TAR fosse compresa anche la condanna al pagamento della somma a quel titolo richiesta.

Il giudice *a quo* non ha condiviso tale prospettiva.

Ha ritenuto che la domanda proposta col ricorso in esame non fosse attinente né alla esecuzione del giudicato di annullamento né ad un danno da mancata esecuzione di giudicato. Ha escluso che nel giudicato di annullamento formatosi sulla citata sentenza del TAR (e già eseguito dall'Amministrazione) fosse compresa «anche la corresponsione degli emolumenti economici per la durata dell'efficacia del provvedimento annullato», rimarcando che «tale adempimento attiene alla refusione di danno da provvedimento illegittimo e non costituisce effetto naturale del giudicato di annullamento», ed ha ritenuto che la fattispecie «si inquadra perfettamente nell'ambito precettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.» (norma oggi abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera cc, n.2, del d.lgs. n. 195 del 2011, ma vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione).

Tuttavia, così operando, il TAR ha trascurato di considerare che non si limitava ad una semplice qualificazione giuridica della domanda, rientrando senz'altro nei poteri del giudice prescindendo dalle indicazioni di parte o dalla loro assenza, ma dava luogo ad una modifica sostanziale della causa petendi azionata dalla parte privata, così incorrendo nel vizio di extrapetizione e sostituendo la domanda proposta con una diversa, in violazione dell'art. 112 del codice di procedura civile, pacificamente applicabile anche al processo amministrativo e comunque oggetto del rinvio di cui all'art. 39 del relativo codice (Nella giurisprudenza è, infatti, costante l'affermazione del principio di diritto secondo cui il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente l'azione e di attribuire al rapporto dedotto in giudizio un nomen juris diverso da quello indicato dalle parti, purché non sostituisca la domanda proposta con una diversa, modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà fattuale non dedotta né allegata in giudizio dalle parti, (*ex plurimis*: Corte di cassazione, sezione terza, sentenza 3 agosto 2012, n. 13945; sezione seconda, sentenza 17 luglio 2007, n. 15925; sezione prima, sentenza 12 aprile 2006, n. 8519 e sezione quinta, sentenza 1° settembre 2004, n. 17610; Consiglio di stato, sezione quinta, sentenza 27 dicembre 2011, n. 3191; sezione quinta, sentenza 17 febbraio 2010, n. 910; sezione quinta, sentenza 2 novembre 2009, n. 6713).

Sulla base dei rilievi che precedono, la valutazione di rilevanza effettuata dal giudice *a quo* non appare plausibile, perché egli ha denunciato una norma - l'art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 104 del 2010 - della quale non doveva fare applicazione, in quanto estranea al tema sottoposto al suo esame.

Ne deriva l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata - in riferimento agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione - dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

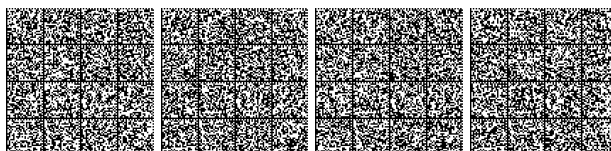
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 281

Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Concordato preventivo - Deliberazione sulla proposta di concordato - Possibilità che nei venti giorni successivi alla chiusura del verbale dell'adunanza dei creditori pervengano e siano utilmente conteggiate le sole adesioni, ossia i soli voti favorevoli alla proposta concordataria, e non anche i voti sfavorevoli - Asserita ingiustificata disparità di trattamento fra creditori assenzienti e creditori dissenzienti - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Asserita irragionevolezza - Asserita compressione del diritto di difesa - *Ius superveniens* modificativo della disposizione censurata - Necessità di valutazione sulla perdurante attualità e rilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- R. d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 178, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

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

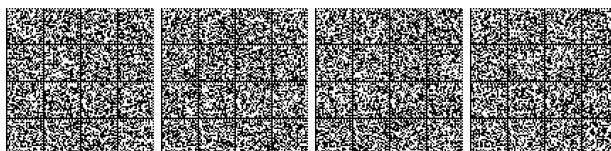
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 178, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare, nel procedimento vertente tra l'Arthemisia s.r.l., in liquidazione, e l'Agenzia delle Entrate ed altro, con ordinanza del 6 marzo 2012 iscritta al n. 159 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare, con ordinanza depositata il 6 marzo 2012, ha sollevato, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 178, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), in seguito legge fallimentare, come modificato dall'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1952, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui, come riferito dal rimettente, «consente che nel termine di venti giorni successivi alla chiusura del verbale dell'adunanza dei creditori pervengano e siano utilmente conteggiate le sole adesioni, ossia i soli voti favorevoli alla proposta concordataria, e non anche i voti sfavorevoli»;

che il giudice *a quo* fa presente di essere chiamato a giudicare in ordine alla opposizione alla omologa del concordato preventivo della Arthemisia s.r.l. in liquidazione presentata dalla Agenzia delle Entrate;



che, riferisce il rimettente, quest'ultima, durante l'adunanza dei creditori - nel corso della quale alcuni creditori assentivano alla proposta mentre altri facevano pervenire il loro assenso, sino al raggiungimento della prescritta maggioranza, entro il termine di cui all'art. 178, quarto comma, della legge fallimentare - non aveva espresso alcun voto, avendo, però, fatto pervenire, entro il medesimo termine, voto contrario alla proposta di concordato preventivo, rappresentando la sussistenza di debiti per imposte in misura sensibilmente maggiore di quanto dichiarato dalla proponente;

che - avendo la società in liquidazione preliminarmente eccepito nel giudizio di opposizione alla omologa l'ammissibilità della opposizione, in quanto presentata da creditore che non aveva espresso in sede di adunanza il proprio dissenso rispetto alla proposta di concordato - il Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 178, quarto comma, della legge fallimentare, nella parte in cui consente, nei venti giorni successivi allo svolgimento della adunanza dei creditori, la espressione solo dei voti favorevoli alla proposta di concordato preventivo;

che, sulla rilevanza della questione, il rimettente, ribadito che la Agenzia delle Entrate ha manifestato il proprio dissenso alla proposta di concordato preventivo dieci giorni dopo lo svolgimento della votazione in seno alla adunanza dei creditori ed alla relativa verbalizzazione, rileva che, solo in quanto la Agenzia possa essere validamente qualificata "creditore dissenziente", le doglianze da essa presentate in ordine alla omologa del concordato preventivo potrebbero essere esaminate nel merito, in quanto ammissibili poiché provenienti da soggetto a ciò legittimato;

che alla attribuzione della predetta qualifica alla opponente osta il dettato dell'art. 178, quarto comma, della legge fallimentare il quale, stante il suo tenore letterale e significato logico, consente che, nei venti giorni successivi alla chiusura del verbale dell'adunanza dei creditori, siano conteggiate, ai fini della integrazione della volontà della maggioranza dei creditori, le sole adesioni alla proposta di concordato e non anche le espressioni di dissenso all'accettazione della proposta;

che queste ultime, se formulate dopo l'adunanza dei creditori, sarebbero viziate e, perciò, inidonee ad attribuire al dichiarante la qualifica di "creditore dissenziente";

che, per ciò che concerne la non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ritiene siffatta lettura della disposizione censurata - insuscettibile di valide alternative ermeneutiche tali da ricondurla entro la legittimità costituzionale - in contrasto col principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, a causa della ingiustificata ed illogica disparità di trattamento tra creditori;

che, ad avviso del giudice *a quo*, coloro i quali intendono esprimersi favorevolmente alla proposta di concordato possono farlo sia prima che durante che dopo la adunanza dei creditori, mentre quelli che intendono esprimere il proprio dissenso lo devono fare entro e non oltre la chiusura del verbale della adunanza;

che, sempre secondo il Tribunale di Milano, non vi è ragione alcuna per attribuire il più ampio *spatium deliberandi* alla sola ipotesi in cui l'approfondimento di riflessione svolto nel corso di esso si traduca in un voto favorevole e non al caso in cui il creditore voglia decidere di non aderire alla proposta, tanto più ove di consideri che solo in caso di espressione di voto contrario nel corso della adunanza dei creditori si è, poi, legittimati a proporre opposizione alla omologa del concordato;

che, aggiunge il rimettente, l'irragionevolezza della previsione normativa è resa evidente ove se ne esamini lo sviluppo diacronico; infatti, nel testo originario, l'art. 178 della legge fallimentare richiedeva, per l'approvazione della proposta di concordato preventivo, che nel corso della adunanza dei creditori fosse raggiunta la maggioranza numerica dei presenti favorevole alla proposta, e che, solo conseguita questa, si procedesse al computo della maggioranza quantitativa dei crediti;

che, rimossa, a seguito della entrata in vigore delle modifiche alla disciplina delle procedure concorsuali contenute nel decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, la condizione che subordinava l'accettazione della proposta di concordato alla duplice valutazione favorevole (per capita e per quantum), non ha più ragion d'essere la differenziazione fra voti (espressi per capita) ed adesioni (esprese per quantum), essendo rilevante la sola votazione per quantum;

che, pertanto, la differente disciplina applicabile alle modalità di espressione del voto favorevole e del voto sfavorevole appare ancor meno giustificabile, così come appare anche ingiustificabile la diversa disciplina dello *ius poenitendi*, essendo questo riconosciuto, entro il termine di venti giorni dalla adunanza, a chi abbia, nel corso di questa, espresso voto contrario e non essendo, invece, riconosciuto, negli stessi termini, a chi lo abbia espresso favorevole, sebbene, nel primo caso, il mutamento di opinione potrebbe aver trovato origine in accordi paraconcordatari medio tempore intervenuti fra il debitore e singolo creditore, non meritevoli di tutela;



che, quanto al contrasto con l'art. 24 della Costituzione, esso è rinvenuto dal rimettente nel fatto che il creditore, il quale necessita di un maggior tempo per potere esprimere la propria valutazione, può efficacemente esprimerla solo nel senso della accettazione della proposta e non anche nel senso del rifiuto;

che tale situazione si sostanzia in un'inammissibile compressione del diritto di difesa, non giustificabile neppure sulla base del favor di cui pur gode il debitore che presenti una proposta concordataria, tenuto conto del fatto che il creditore che non abbia tempestivamente espresso il proprio dissenso sulla proposta di concordato è privato anche della possibilità di opporsi in giudizio alla omologa di quello.

Considerato che il Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare, dubita, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 178, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui, nel testo vigente al momento in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, per un verso consente che, nel termine dei venti giorni successivi alla chiusura del verbale dell'adunanza dei creditori di cui all'art. 174 della legge fallimentare, pervengano e siano utilmente conteggiate i soli voti favorevoli alla proposta concordataria e non anche i voti sfavorevoli ed in quanto, per effetto del descritto meccanismo, rende possibile l'esercizio, nel predetto termine, dello ius poenitendi solo ai creditori che, avendo in sede di adunanza espresso voto contrario, vogliono poi mutarlo in favorevole e non anche a quelli che, espresso nella predetta sede voto favorevole, lo vogliono modificare in contrario;

che la descritta illegittimità costituzionale sarebbe resa più evidente dal fatto che solo il creditore che abbia espresso voto contrario alla approvazione della proposta di concordato è, poi, legittimato ad opporsi alla sua omologa;

che, successivamente alla proposizione della presente questione di legittimità costituzionale, la disposizione censurata dal Tribunale ordinario di Milano è stata profondamente modificata;

che, infatti, l'art. 33 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nel variare talune disposizioni della legge fallimentare, ha, in particolare - al comma 1, lettera d-bis), numero 3 - sostituito integralmente il quarto comma dell'art. 178 della legge fallimentare, prevedendo, per ciò che specificamente concerne la presente questione, la possibilità per i creditori che non abbiano espresso il proprio voto in seno alla adunanza di cui all'art. 174 della legge fallimentare di far pervenire, nei venti giorni successivi alla chiusura del relativo verbale, il proprio dissenso rispetto alla approvazione della proposta di concordato;

che siffatta sopravvenienza normativa - esaminata unitamente alla modifica apportata, sempre dal citato art. 33 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 2012, all'art. 179 della legge fallimentare, nel quale è stato inserito un secondo comma, per cui, ove il commissario liquidatore rilevi, dopo l'approvazione del concordato, il mutamento delle condizioni di fattibilità del piano, ne deve dare comunicazione ai creditori che possono costituirsi nel giudizio di omologazione e, in tale sede, modificare il voto da loro espresso - incidendo in maniera evidente sia sulla norma stessa oggetto del dubbio di costituzionalità formulato dal rimettente, sia sulla più generale disciplina dell'istituto, impone a questa Corte la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare, affinché questa ne valuti i complessivi effetti in ordine alla perdurante attualità e rilevanza nel giudizio *a quo* della sollevata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Milano, sezione fallimentare.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

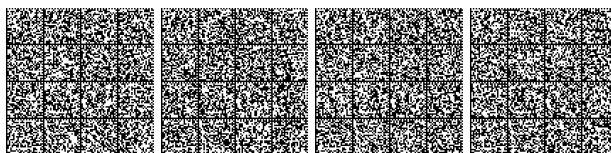
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 282

Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Norme della Regione Abruzzo - Parco Naturale regionale Sirente Velino - Piano del Parco, avente valore di piano paesistico e di piano urbanistico, sostitutivo di “piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello” - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, nonché della competenza statale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, artt. 5, comma 1, e 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s) e terzo; 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 degli artt. 5, comma 1, e 9, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° - 3 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 9 febbraio 2012 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2012.

Udito nell’udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, in luogo e con l’assenso del Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l’avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 1° - 3 febbraio 2012 e depositato il 9 febbraio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 73 del 7 dicembre 2011;

che le disposizioni impugnate, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, prevedevano rispettivamente che il «Piano del Parco» - da adottarsi ad opera della Regione ex art. 4, comma 1, della stessa legge - avesse valore di piano paesistico e di piano urbanistico, sostituendo «i piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello» (art. 5, comma 1), ed, in via transitoria, che all’interno del Parco naturale regionale del Sirente-Velino fossero «consentiti, in attesa dell’approvazione del Piano per il Parco, gli interventi previsti dai Piani paesistici» (art. 9, comma 1);



che, ad avviso del Presidente del Consiglio, le norme impugnate erano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la competenza a dettare la disciplina dei parchi naturali quanto ai profili di tutela del paesaggio e dell'ambiente, e con il terzo comma del medesimo art. 117 Cost., per il mancato rispetto del principio fondamentale in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali espresso dall'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), secondo cui, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette;

che la Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio;

che, con atto depositato il 19 giugno 2012, il Presidente del Consiglio, preso atto che con legge della Regione Abruzzo 29 marzo 2012, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale Regionale "Sirente-Velino") e alla L.R. 2 dicembre 2011, n. 40 (Norme per l'organizzazione ed il funzionamento del Comitato Regionale Tecnico Amministrativo - Sezione LL.PP.)», le norme impugnate sono state modificate in senso conforme ai rilievi formulati in ricorso, ha rinunciato allo stesso, alla stregua della delibera del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2012.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso - in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, e 9, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino)

che la Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio;

che successivamente il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 98, n. 83 e n. 29 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 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

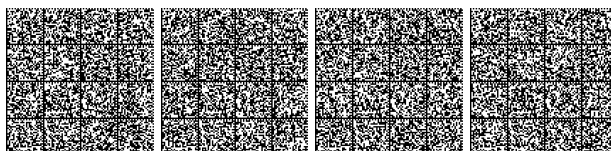
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 283

Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Norme della Regione Abruzzo - Comitato regionale tecnico amministrativo-Sezione lavori pubblici - Norme per l'organizzazione e il funzionamento - Ricorso del Governo - Asserita violazione di principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40, artt. 2, comma 2, e 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; 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 degli articoli 2, comma 2, e 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40 (Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato Regionale Tecnico Amministrativo - Sezione Lavori pubblici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 3 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 13 febbraio 2012, ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

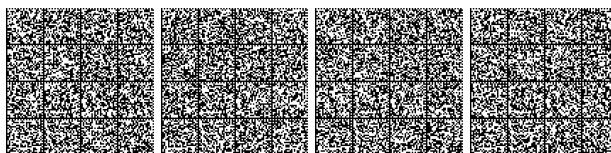
Ritenuto che, con ricorso notificato il 3 febbraio 2012 e depositato in cancelleria il 13 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, e dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40, recante "Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato Tecnico Amministrativo - Sezione Lavori Pubblici";

che, ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, attribuendo al Comitato Regionale Tecnico Amministrativo - Sezione Lavori Pubblici le medesime funzioni consultive, per le opere pubbliche di interesse regionale, che la legislazione statale demanda al Comitato Tecnico Amministrativo presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche ed al Consiglio Superiore dei lavori pubblici, sarebbero, appunto, invasive della competenza legislativa concorrente dello Stato nelle materie cui possono ricondursi i lavori e le opere pubbliche (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione);

che la Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio;

che, con successivo atto regolarmente notificato alla Regione Abruzzo il 12 ottobre 2012 e depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione destinataria dell'impugnazione, la rinuncia al ricorso comporta di per sé - ai sensi dell'articolo 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 122 del 2012, n. 98 del 2012, n. 199 del 2009, n. 48 del 2009).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120283

N. 284

Sentenza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni - Attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti vari, per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali - Ricorso della Regione Veneto - Asserita adozione di normativa di dettaglio nell'ambito delle materie di legislazione concorrente del governo del territorio e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - Insussistenza - Misure riconducibili al piano di stabilizzazione economico-finanziaria del Paese, espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 27.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;
uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

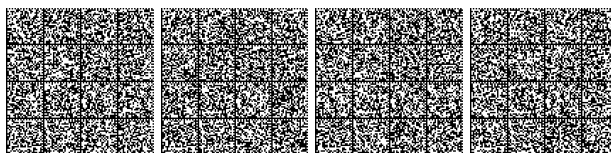
1. - Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, tra queste, dell'art. 27, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Osserva la Regione ricorrente che la norma censurata detta una nuova disciplina in tema di valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, la quale risulterebbe lesiva della autonomia regionale. Si sottolinea, in particolare, che il comma 1 del citato articolo ha inserito un nuovo articolo (il 33-*bis*) nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sotto la rubrica "Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici". La nuova disposizione prevede, al comma 1, che l'Agenzia del demanio promuova la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, senza nuovi oneri per la finanza pubblica. Al comma 2 stabilisce che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative è promosso dalla Agenzia del demanio. Al comma 3 aggiunge, poi, che, ove le anzidette iniziative prevedano la forma societaria, ad esse «partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti» e - puntualizza ancora la disposizione in esame - «la stessa Agenzia, per lo svolgimento delle attività relative alla attuazione del presente articolo, può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici».

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione all'esame attribuirebbe all'Agenzia del demanio un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali, sia attraverso la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, sia attraverso la selezione dei privati partecipanti e dei soggetti specializzati dei quali avvalersi. Il riferimento anche ai beni demaniali, in larga parte trasferiti alle Regioni dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) nell'ambito del cosiddetto "federalismo demaniale", mostrerebbe l'intendimento di devolvere nuovamente allo Stato un ruolo primario nella valorizzazione, gestione e alienazione degli immobili pubblici, anche regionali. La circostanza, poi, che le operazioni debbano essere compiute senza oneri per la finanza pubblica e che l'Agenzia del demanio partecipi alle iniziative societarie anche quando non sono interessati immobili dello Stato, lascerebbe trasparire l'intendimento dello Stato di gestire il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalle stesse Regioni o dagli altri enti territoriali.

Le richiamate disposizioni si porrebbero, dunque, in contrasto con gli artt. 118 e 119 della Costituzione, «ove si prevede che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi possano gestirne, nella loro autonomia amministrativa organizzativa e finanziaria, la valorizzazione».

Il comma 7 del nuovo art. 33-*bis* citato introduce, a sua volta, disposizioni sostitutive dei commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I predetti due commi disciplinano la procedura di dismissione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni e altri enti locali, prevedendo la redazione di un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, con l'effetto di classificare i beni inclusi nell'elenco come patrimonio disponibile, e stabiliscono, altresì, l'asse-



gnazione ai beni in dismissione delle rispettive destinazioni d'uso urbanistiche, con la deliberazione di approvazione da parte del consiglio comunale. L'originario comma 2 del medesimo art. 58 - rammenta la Regione - fu dichiarato in parte costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 340 del 2009, secondo la quale, «avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione», detta disposizione finiva per riguardare, con carattere prevalente, la materia del "governo del territorio", per la quale lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi generali, spettando alle Regioni di emanare la normativa di dettaglio. Ebbene - deduce la Regione ricorrente - anche il testo del comma 2 dell'art. 58 novellato non si sottrarrebbe allo stesso vizio di costituzionalità, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché solo in apparenza sarebbe riservata alle Regioni la disciplina delle varianti urbanistiche necessarie per assegnare le destinazioni d'uso degli immobili pubblici in dismissione: la disposizione censurata, infatti, per un verso assegnerebbe alle Regioni un termine assai breve entro il quale esercitare la potestà legislativa concorrente, per altro verso ne delinerebbe anche il contenuto in dettaglio. Essendo quindi certa la inosservanza di un termine così breve per l'esercizio della competenza regionale, la disposizione rispetterebbe solo all'apparenza l'autonomia regionale, per di più dettando una disciplina mal coordinata: l'art. 25, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), infatti, che si applicherebbe in caso di inosservanza del termine di legge per l'esercizio delle attribuzioni regionali, non si riferirebbe al tema delle varianti agli strumenti generali, finalizzate ad attribuire una destinazione d'uso a immobili pubblici in dismissione.

Il comma 2 dell'art. 27 del decreto impugnato - prosegue la ricorrente - inserisce l'art. 3-ter nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliari), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, nel quale si stabilisce la disciplina del processo di valorizzazione degli immobili pubblici. Si prevedono, infatti, dei programmi unitari di valorizzazione territoriale e degli accordi di programma secondo disposizioni assai puntuali, con la conclusiva previsione di un termine perentorio di 120 giorni per la conclusione dell'accordo di programma, imponendo altrimenti al Presidente della Giunta regionale di attivare e concludere le procedure entro 60 giorni.

Tale disciplina - definita "farraginosa" - scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario. Anch'essa si porrebbe, dunque, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha depositato, fuori termine, memoria di costituzione, chiedendo dichiararsi non fondate le proposte censure.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale ha espressamente rinviato alle argomentazioni esposte nella memoria di costituzione.

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto impugna, fra gli altri, l'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, quanto al comma 1 di detto articolo - che ha inserito un nuovo articolo (il 33-bis) nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sotto la rubrica «Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici» - il legislatore statale avrebbe attribuito all'Agenzia del demanio un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali, sia attraverso la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, sia attraverso la selezione dei privati partecipanti, sia nella selezione dei soggetti specializzati dei quali avvalersi. La norma, inoltre, lascerebbe trasparire l'intendimento dello Stato di gestire il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalle stesse Regioni o dagli altri enti territoriali, in contrasto con gli artt. 118 e 119 della Costituzione, «ove si prevede che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi possano gestirne, nella loro autonomia amministrativa organizzativa e finanziaria, la valorizzazione».



A proposito, poi, della disciplina dettata dal comma 7 del predetto nuovo art. 33-*bis* - con il quale sono stati sostituiti i commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - la disposizione novellata, per un verso, assegnerebbe alle Regioni un termine assai breve entro il quale esercitare la potestà legislativa concorrente; per altro verso delinerebbe anche un contenuto di dettaglio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Essendo quindi certa la inosservanza di un termine così breve per l'esercizio della competenza regionale, la disposizione solo all'apparenza rispetterebbe l'autonomia regionale, per di più dettando una disciplina mal coordinata: l'art. 25, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), infatti, che si applicherebbe per l'appunto in caso di inosservanza del predetto termine, non si riferisce al tema (qui rilevante) delle varianti agli strumenti generali, finalizzate ad attribuire una destinazione d'uso a immobili pubblici in dismissione.

Quanto al comma 2 della disposizione oggetto di impugnativa - che ha inserito l'art. 3-*ter* nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliari), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 - la relativa disciplina scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario, ponendosi, dunque, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

2. - Le doglianze avanzate dalla Regione ricorrente - formalmente rivolte all'intero art. 27 ma sviluppate, nei motivi, solo in riferimento ai commi 1 e 2 - fanno dunque leva, essenzialmente, sulla pretesa lesione della sfera delle attribuzioni legislative regionali in tema di gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni. Si sottolinea, in particolare, come gli interventi legislativi censurati si iscrivano in un complesso di misure che, da un lato, concentrano in capo alla Agenzia del demanio un ruolo determinante nella valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico, anche di proprietà delle Regioni e degli enti locali controllati, così da rivelare un intendimento dello Stato di pervenire ad una diretta e abnorme gestione di questi processi; dall'altro, finiscono con lo specificare nel dettaglio competenze e procedure al di là di una semplice normativa di principio, quale dovrebbe essere quella statale in materie - quali il governo del territorio e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - a legislazione concorrente.

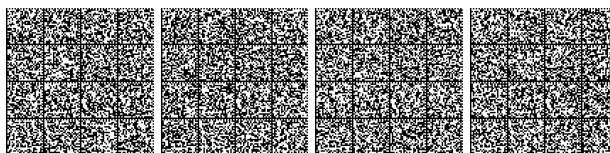
3. - Entrambi i motivi di impugnazione non sono, però, persuasivi, avuto riguardo alla cornice entro la quale deve iscriversi il provvedimento legislativo oggetto di censura e, in tale ambito, alla *ratio* che risulta ispirare le peculiari e composite disposizioni dettate in tema di valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

4. - E' noto infatti, a questo riguardo, come la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo affermato che per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorra far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta *ratio*, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009).

Ebbene, non sembra dubbio che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 (e che ne ha costituito in larga misura la "giustificazione" anche sul piano dei relativi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) è rappresentato - come emerge dal relativo preambolo (nel quale, in sintesi, si addita il fine «di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività») - dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia "coordinamento della finanza pubblica".

Si tratta, infatti, di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea.

5. - La prospettiva evocata dalla Regione ricorrente appare, al contrario, ispirata da una visione essenzialmente "patrimonialistica", e finisce per risultare, perciò, eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato: il quale, lungi dal proporre una contaminazione delle competenze circa la titolarità dei beni in questione, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, incidendo in primo luogo sul



profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Come infatti emerge dalla stessa relazione tecnica che ha accompagnato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011, l'art. 27 si prefigge l'obiettivo di «velocizzare ed ottimizzare il corretto utilizzo degli immobili appartenenti, in particolare, allo Stato ed agli enti territoriali, attraverso un'ampia gamma di strumenti, intervenendo anche su aspetti procedurali per una loro semplificazione. Tra l'altro, tale ottimizzazione, da un lato, fa emergere in modo più chiaro la parte del patrimonio immobiliare utilizzato per finalità istituzionali e, da un altro lato, agevola e velocizza la "trasformazione" degli altri immobili in risorse finanziarie». Da qui l'attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti di «promozione della fattibilità delle iniziative» che si prevede vengano attivate «a livello territoriale con la finalità di costituire forme societarie, consortili o fondi immobiliari locali» e la introduzione di procedure ampiamente partecipate, volte alla armonica e, appunto, ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti.

Il profilo, per così dire, "finanziario" appare, in altri termini, del tutto prevalente rispetto a quello meramente "patrimoniale" dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre l'innesto normativo censurato nel panorama, come già detto, delle misure di coordinamento della finanza pubblica.

Sembra, anzi, potersi rilevare - tanto sul piano del linguaggio normativo quanto su quello contenutistico, desumibile dallo stratificato succedersi delle varie iniziative legislative sulla materia qui in discorso - come la legislazione statale appaia da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare "pubblico" considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di "governo" rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente "dominicale". L'oggetto - o, se si vuole, la materia - dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale - quindi - i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale.

6. - Ispirate a presupposti di questo genere appaiono, del resto, nella giurisprudenza costituzionale, quelle pronunce di infondatezza di questioni sollevate dalle Regioni nei confronti di disposizioni statali analoghe a quelle in esame, adottate nella costante riaffermazione del principio secondo cui le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono legittime in quanto: *a*) stabiliscano un "limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente" per le Regioni; *b*) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi (tra le altre più recenti, la sentenza n. 182 del 2011, che subordina la legittimità delle disposizioni statali alla condizione che sia consentita l'estrapolazione, dalle singole disposizioni, «di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»).

Alla stessa linea risultano, peraltro, riconducibili - per ciò che riguarda il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso la valorizzazione degli immobili - le scelte legislative che, in armonia con il nuovo titolo V, hanno portato via via - dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) - all'emanazione, tra gli altri, di provvedimenti come: *a*) il ricordato decreto-legge n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 2001, che ha, tra l'altro, previsto una serie di procedure per l'alienazione di immobili dello Stato con possibilità di riconoscere agli «enti territoriali interessati» quote del ricavato «attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati» (art. 3, comma 15); *b*) il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che, per l'appunto, all'art. 58 ha disciplinato le procedure per la «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali»; *c*) la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, all'art. 1, comma 223, ha autorizzato l'alienazione di immobili a trattativa privata, con diritto di opzione riconosciuto agli enti territoriali; *d*) il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale, nel recare misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha dettato, all'art. 8, comma 2, specifiche disposizioni in tema di gestione degli immobili degli enti locali, proprio nel quadro ed «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, previsti dagli articoli 119 e 120 della Costituzione»; *e*) l'art. 33 della legge n. 98 del 2011, su cui si tornerà più avanti; *f*) la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha previsto di conferire o trasferire immobili dello Stato a fondi comuni di investimento o a società di gestione del risparmio, prevedendo, altresì, più in generale (all'art. 8), «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali» (con obbligo della riduzione del debito



pubblico «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica»: comma 3); g) il più volte richiamato decreto-legge n. 201 del 2011, che, tra l'altro, all'art. 28 contiene disposizioni in tema di «Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese».

Nel più generale quadro degli strumenti dedicati alla realizzazione del patto di stabilità e del coordinamento della finanza pubblica va, per altro verso, rammentato, accanto alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica nonché accanto al richiamato decreto-legge n. 78 del 2010, anche il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), il quale, prevedendo, tra l'altro, agli artt. 33 e seguenti, l'istituzione di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» proprio come sede stabile per una partecipata definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle relative procedure, ha espressamente ribadito (art. 32) che «L'autonomia finanziaria delle regioni, delle province e delle città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e di crescita».

7. - Tutto ciò conferma, del resto, il lungo itinerario che ha contrassegnato i diversi passaggi in cui si è articolato il percorso normativo concernente la materia; percorso che rinviene, da ultimo, puntuale conferma alla stregua dell'univoco tenore della «Direttiva del Presidente del Consiglio con le linee guida per contenere le spese pubbliche di gestione», del 3 maggio 2012, ove, fra le voci oggetto della cosiddetta spending review, si fa espressa menzione di «ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo della gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti»; di «ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici ed amministrazioni»; di «restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni». Una serie di obiettivi perfettamente sintonici rispetto alla *ratio* della iniziativa legislativa che la Regione Veneto censura.

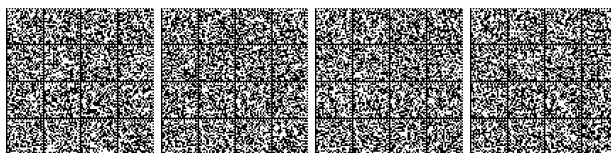
D'altra parte, che la disciplina della valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico presenti vocazioni di carattere univocamente, o prevalentemente, finanziario emerge, anche, dallo specifico contesto normativo in cui viene ad iscriversi il nuovo - e contestato - art. 33-*bis* del d.l. n. 98 del 2011.

Tale decreto-legge ha, infatti, tra l'altro dettato - nel quadro di disposizioni intese a realizzare il controllo e la riduzione della spesa pubblica, con attribuzione di un ruolo primario all'Agenzia del demanio - previsioni specifiche in materia di «acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici» (art. 12); ha introdotto il «Nuovo patto di stabilità interno», con i relativi «parametri di virtuosità» per le singole Regioni (art. 20); ed ha, per l'appunto, stabilito analitiche «disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare», prevedendo, in particolare (art. 33), la costituzione di una «società di gestione del risparmio» per la istituzione di fondi di investimento destinati a «partecipare in fondi di investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata» nonché da enti pubblici o società interamente partecipate, proprio «al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»; fondi che, a loro volta, sono destinatari dei conferimenti immobiliari e sono abilitati ad effettuare acquisti di immobili degli enti pubblici, o dai medesimi utilizzati, o ad ottimizzare, sul piano finanziario, il patrimonio immobiliare non utilizzato per finalità istituzionali.

È anche significativo che alla costituzione di tale società di gestione del risparmio sia stata fatta corrispondere la previsione dello scioglimento e della messa in liquidazione della società «Patrimonio dello Stato s.p.a.» (art. 33, comma 8) - istituita già dal decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112.

8. - Su queste basi, la prima delle censure della Regione ricorrente non è dunque fondata. Il ruolo attribuito alla Agenzia del demanio appare, come si è accennato, in linea con l'articolata gamma di interventi che alla stessa sono stati via via riservati per conseguire un obiettivo di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese di cui agli obblighi interni e comunitari. Le iniziative che l'Agenzia del demanio può promuovere, a norma del nuovo art. 33-*bis* del d.l. n. 98 del 2011 - va sottolineato, invero, il carattere promozionale delle stesse - prevedono, peraltro, ampia partecipazione degli enti interessati: è, infatti, espressamente previsto (al comma 2) che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative debba essere preceduto dalle attività di cui all'art. 3-*ter*, comma 4, del d.l. n. 351 del 2001 (articolo aggiunto, per l'appunto, dal comma 2 dell'art. 27 qui impugnato e intitolato «Processo di valorizzazione degli immobili pubblici»), connesse alla formulazione dei «programmi unitari di valorizzazione territoriale», ampiamente partecipati.

D'altra parte, rispetto a materie tanto complesse ed articolate come il «coordinamento della finanza pubblica», specie se ragguagliato ad un settore strutturalmente e funzionalmente composito come la gestione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, soltanto in presenza di una legislazione statale che effettivamente «espropria» - nello



specifico settore preso in considerazione e in misura inaccettabile rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normazione di principio - gli spazi della autonomia regionale, potrà dirsi intervenuto un *vulnus* sul versante della relativa sfera di attribuzione legislativa. Ma perché una simile ipotesi possa risultare concretamente verificata occorrerebbero dei sicuri indici di riconoscimento, che attestassero uno sviamento della funzione normativa di “principio”, con correlativa invasione nella sfera della funzione normativa di “dettaglio”, non legittima, del resto, proprio perché non essenziale alla prima. Evenienza, questa, che, per le predette ragioni, non si è realizzata nel caso di specie.

9. - Quanto, poi, alle doglianze relative alla previsione del comma 7 del nuovo 33-*bis*, la Regione si limita a richiamare la sentenza n. 340 del 2009, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 2 del citato art. 58 sul rilievo che, trattandosi prevalentemente di disciplina attinente al governo del territorio, la disposizione allora impugnata, anziché dettare una disciplina di principio, prescrivendo criteri ed obiettivi, si risolveva in una normativa dettagliata che non lasciava spazi di intervento al legislatore regionale, ponendosi in contrasto con l'art. 117 Cost. A parere della Regione, i vizi che avevano allora compromesso la norma dichiarata costituzionalmente illegittima affliggerebbero anche la nuova disposizione, e per le stesse ragioni.

Ove, però, si pongano a raffronto il testo della disposizione dichiarata illegittima (riportato nella sentenza n. 340 del 2009) e il testo della disposizione ora nuovamente impugnata per gli stessi profili, emergerà che la censura appare priva di fondamento: essa risulta, infatti, unicamente basata sull'argomento della asserita brevità del termine entro il quale le Regioni sono state chiamate a disciplinare la procedura di approvazione delle delibere comunali quali varianti del piano regolatore generale e le procedure di co-pianificazione per la eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata. Termini che, qualora lasciati decorrere, farebbero riaffiorare una disciplina di dettaglio, come tale invasiva della sfera di competenza regionale.

Si tratta, come appare evidente, di una questione di mero fatto, che non rende la norma in sé contrastante con l'evocato parametro, dal momento che la potestà legislativa regionale di “dettaglio” è stata mantenuta, anche se con la previsione, del tutto ragionevole, di un esercizio entro spazi temporali circoscritti: l'adeguatezza di tali termini appare, infatti, tematica insindacabile, non potendosi certo configurare una ipotesi di palese incongruità, mentre ne appare evidente la funzione di “principio”, in relazione allo scopo di rendere celere la procedura e di “premiare” le Regioni più virtuose.

10. - A proposito, poi, del comma 2 dell'art. 27 impugnato, la Regione ricorrente lamenta che la disposizione denunciata scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario.

L'assunto non è, neppure in questo caso, condivisibile, alla stregua della *ratio* complessiva che ha ispirato la disposizione in esame. La premessa procedimentale risulta, infatti, sicuramente di “principio”, dal momento che il comma 1 della disposizione stabilisce che «L'attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato, anche ai fini dell'attuazione del presente articolo, si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, in base ai quali essi agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

Quanto, poi, alla funzione della norma, la stessa è tracciata dal comma 2, ove si stabilisce che «Al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa, [...] la formazione di “programmi unitari di valorizzazione territoriale”». Programmi che, a norma del comma 5, sono «finalizzati ad avviare, attuare e concludere in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica».

Ci si muove, dunque, sul piano di un coordinamento che, collocando la relativa disciplina su di un livello eccedente quello della semplice gestione del patrimonio immobiliare, ancora una volta trascende (e assorbe) una semplice visione “localistica” del governo del territorio, per inserirsi, invece, in un disegno complessivo di razionalizzazione e valorizzazione economico-finanziaria degli immobili come una tra le più consistenti “risorse” pubbliche. Tenuto conto, poi, del fatto che la disciplina in discorso pare intesa a tracciare gli aspetti procedurali destinati a realizzare gli indicati obiettivi di co-pianificazione, è del tutto evidente che le disposizioni in questione, in quanto di “principio”, ammettono - per non risultare meramente declamatorie - una ulteriore scansione procedimentale, facendo comunque salva l'autonomia delle Regioni nelle determinazioni “concrete” da assumere per la formazione degli accordi.



Quanto, infine, alla funzione “sollecitatoria” dei previsti termini, la stessa si ispira alla disciplina di programma tracciata dal comma 1, ove - come si è rammentato - espressamente si evoca la necessità che l’attività dei vari enti interessati sia intesa a conseguire, appunto, anche la «riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120284

N. 285

Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Fatti commessi a danno di congiunti - Mancata inclusione del delitto di usura fra le fattispecie escluse dalla operatività della causa di non punibilità - Asserita irragionevolezza - Richiesta di una pronuncia *in malam partem* in materia penale, riservata in via esclusiva al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

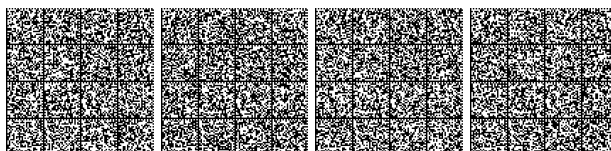
- Codice penale, art. 649, terzo comma.
- Costituzione, art. 3.

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 649, terzo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale di Alessandria nel procedimento penale a carico di B.L., con ordinanza depositata il 17 gennaio 2012, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 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 Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che con ordinanza depositata il 17 gennaio 2012 (r.o. n. 82 del 2012) il Tribunale di Alessandria ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non annovera tra le fattispecie escluse dalla causa di non punibilità il delitto di usura previsto dall'art. 644 cod. pen.;

che il giudice *a quo* premette di essere investito, nell'ambito di un procedimento riguardante un delitto di usura, della richiesta di riesame di misure cautelari reali, e in particolare di un decreto di sequestro preventivo emesso ex art. 321, comma 3-ter, del codice di procedura penale dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tortona, convalidato dal giudice per le indagini preliminari di quel tribunale, e di un decreto di convalida del sequestro probatorio eseguito dalla polizia giudiziaria, dei quali la difesa dell'indagato ha chiesto la revoca, invocando l'applicabilità a suo favore della causa di non punibilità di cui all'art. 649 cod. pen., in quanto l'indagato è legato alla persona offesa da un rapporto di affinità di primo grado;

che ad avviso del tribunale il reato di usura è astrattamente configurabile e sussistono tutti gli altri presupposti di legittimità richiesti ai fini del mantenimento del vincolo;

che il tribunale ha dichiarato di non condividere l'opinione del giudice per le indagini preliminari, il quale aveva escluso l'applicabilità della causa di non punibilità in considerazione del fatto che la persona offesa e la figlia dell'imputato erano divorziati e nella convinzione che il divorzio avesse fatto venire meno il vincolo di affinità, e di ritenere invece che il vincolo permanga anche in caso di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio dal quale era stato originato, come si desumerebbe dall'art. 78, terzo comma, del codice civile, il quale prevede che l'affinità non cessa neanche con la morte del coniuge da cui deriva e individua, quale unica causa di cessazione, la dichiarazione di nullità del vincolo coniugale;

che gli artt. 87 e 434 cod. civ. confermerebbero la permanenza del rapporto di affinità di primo grado nel caso di divorzio, mentre l'art. 307, ultimo comma, cod. pen., nel definire la categoria dei prossimi congiunti, ricomprende espressamente gli affini, escludendoli nel solo caso di morte, senza prole, del coniuge;

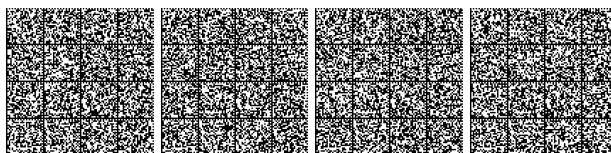
che, ad avviso del giudice *a quo*, la *ratio* dell'istituto di cui all'art. 649, primo comma, cod. pen. risiede «nella necessità di evitare di turbare le relazioni familiari anche in considerazione del fatto che nell'ambito dello stesso nucleo familiare, vi è comunque una comunanza di interessi economici»;

che, a sua volta, la *ratio* dell'ultimo comma dell'art. 649 cod. pen., il quale esclude dall'ambito di operatività della causa di non punibilità i delitti previsti dagli artt. 628, 629 e 630 cod. pen. e ogni altro delitto contro il patrimonio che sia commesso con violenza alle persone, sarebbe ravvisabile nella plurioffensività delle fattispecie, le quali, oltre al patrimonio, offendono altri beni costituzionalmente protetti, la cui lesione viene considerata di rilievo prevalente sull'interesse tutelato dall'art. 649 cod. pen.;

che anche il reato di usura, così come modificato dall'art. 1 della legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura), si caratterizzerebbe come «fattispecie plurioffensiva», perché tutelerebbe, «oltre al patrimonio, la libertà morale del soggetto passivo e l'interesse pubblico alla correttezza dei rapporti economici, beni questi ultimi che trovano riconoscimento negli artt. 2 e 41 Cost.»;

che pertanto, secondo il rimettente, la mancata inclusione del delitto di cui all'art. 644 cod. pen., nel novero delle fattispecie escluse dall'applicazione della causa di non punibilità, si appalesa «irragionevole, perché l'art. 649 c.p. tratta in modo diverso reati che sottendono, invece, situazioni uguali ed in forza delle quali si giustifica l'eccezione»;

che non potrebbero «trarsi, del resto, elementi di contrario avviso dalla circostanza che la causa di non punibilità appare essere applicabile prima facie alle fattispecie di cui agli artt. 648-bis e 648-ter c.p., e cioè a reati che sono volti alla salvaguardia di interessi a rilevanza pubblica, quali quelli dell'ordine pubblico, dell'ordine economico oltre che del patrimonio individuale», considerato che la sentenza della Corte costituzionale n. 302 del 2000, nell'escludere l'illegittimità dell'art. 649 cod. pen., nella parte in cui non comprende tra i reati non punibili, ove commessi in danno dei congiunti, quelli previsti dall'art. 12 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143 (Provvedimenti urgenti per limitare



l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1991, n. 197, «ha già implicitamente ritenuto la non applicabilità della causa di non punibilità ai reati di riciclaggio e reimpiego, argomentando proprio sulla plurioffensività degli stessi e sulla tutela meta-individuale che offrono»;

che, sempre secondo il giudice *a quo*, «la formulazione letterale della norma con particolare riferimento all'*incipit* "non è punibile chi ha commesso alcuno dei fatti previsti da questo titolo, in danno ...", non lascia alcun margine di dubbio circa l'estensione della stessa a tutte le fattispecie comprese nel titolo XIII del libro secondo (delitti contro il patrimonio), ad eccezione di quelle espressamente escluse»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che, secondo l'Avvocatura, «la scelta legislativa di escludere l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 649 cod. pen. ai reati contro il patrimonio commessi con violenza sulle persone è giustificata dal maggior allarme sociale» riscontrabile in queste ultime fattispecie;

che «l'esposizione della persona al pericolo per la propria incolumità fisica» differenzerebbe «in modo significativo i delitti per cui non opera l'esimente speciale dagli altri reati contro il patrimonio, anche nel caso in cui le fattispecie presentino profili di plurioffensività»;

che «l'oggettività giuridica del reato di usura ed in concreto la situazione di fatto vissuta dalla vittima» non sarebbero «assimilabili a quelle proprie dei reati presi in esame dal comma 3 dell'art. 649»;

che in seguito alla riformulazione avvenuta con la legge n. 108 del 1996 il reato di usura non tutelerebbe più la libertà morale della persona, dato che lo stato di bisogno altrui non è più un elemento costitutivo della fattispecie ma un'aggravante, mentre la qualificazione dell'interesse usurario è basata su un dato oggettivo;

che ciò legittimerebbe la convinzione che le situazioni poste a confronto dal rimettente non siano omogenee, con conseguente esclusione della lamentata violazione del principio di ragionevolezza.

Considerato che il Tribunale di Alessandria ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non annovera, tra le fattispecie escluse dalla operatività della causa di non punibilità, il delitto di usura previsto dall'art. 644 cod. pen.;

che, secondo il rimettente, la mancata inclusione del delitto di usura tra quelli esclusi dall'ambito di applicazione della causa di non punibilità per fatti commessi a danno di congiunti si appalesa «irragionevole, perché l'art. 649 c.p. tratta in modo diverso reati che sottendono, invece, situazioni uguali ed in forza delle quali si giustifica l'eccezione»;

che non è implausibile e si sottrae quindi al sindacato della Corte il presupposto, pure controverso, dal quale muove il giudice rimettente che lo scioglimento degli effetti civili del matrimonio non fa venire meno il rapporto di affinità tra i congiunti dei coniugi divorziati;

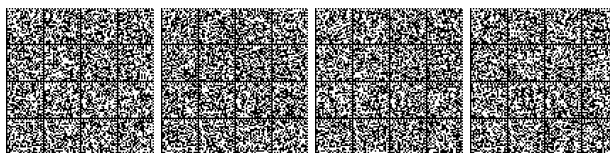
che la questione sollevata è diretta ad ottenere l'introduzione di una nuova ipotesi di esclusione della causa di non punibilità prevista dall'art. 649 cod. pen., con un effetto peggiorativo del trattamento penale nel caso di commissione di un delitto di usura a danno di congiunti;

che, come ha più volte rilevato questa Corte, la possibilità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale in materia penale con effetti in *malam partem* incontra un limite nel principio della riserva di legge, che governa tale materia in forza dell'art. 25, secondo comma, Cost.;

che perciò non sono ammissibili pronunce con effetti in *malam partem* che derivino dall'introduzione di nuove norme penali o dalla manipolazione di quelle esistenti (sentenza n. 394 del 2006), perché il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedendo alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o estendere quelle esistenti a casi non previsti, ovvero anche di incidere in *peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 394 del 2006; ordinanze n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009);

che, pertanto, essendo diretta ad ottenere una pronuncia additiva in *malam partem*, la questione sollevata dal Tribunale di Alessandria è manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649, terzo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Alessandria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120285

N. 286

Ordinanza 5 - 12 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Formulazione dell'imputazione su ordine del giudice (c.d. coatta) a seguito di rigetto della richiesta di archiviazione - Notifica all'indagato dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari - Mancata previsione - Asserita disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di rinvio a giudizio nelle forme ordinarie - Asserita compressione delle garanzie difensive dell'imputato - Conferma di precedenti decisioni - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 409.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

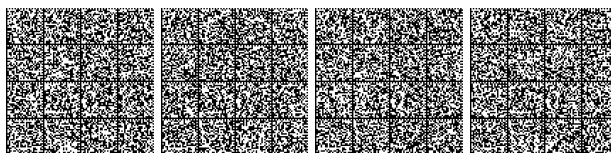
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 409 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto, nel procedimento penale a carico di V.A., con ordinanza del 14 ottobre 2011, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

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

Ritenuto che con ordinanza del 14 ottobre 2011 (r.o. n. 107 del 2012) il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 409 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, anche nel caso di formulazione dell'imputazione su ordine del giudice, in seguito al rigetto della richiesta di archiviazione, il pubblico ministero debba previamente notificare all'indagato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen.;

che il giudice rimettente riferisce che, in seguito a un'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto, che aveva ordinato la formulazione dell'imputazione ai sensi dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., il pubblico ministero aveva chiesto, in data 23 giugno 2010, il rinvio a giudizio di una persona imputata del reato di omicidio colposo;

che, riferisce ancora il giudice *a quo*, la richiesta non era stata preceduta dalla notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, notificazione espressamente non prevista dalla norma;

che il rimettente rileva una disparità di trattamento tra l'ipotesi prevista dall'art. 409, comma 5, cod. proc. pen. e quella dell'esercizio dell'azione penale nelle forme ordinarie, prevedendo gli artt. 416 e 552, comma 2, cod. proc. pen., a pena di nullità, l'obbligo del pubblico ministero di notificare l'avviso di conclusione delle indagini e di procedere all'interrogatorio dell'indagato che lo richieda;

che all'imputato rinviato a giudizio secondo la procedura prevista dall'art. 409, comma 5, cod. proc. pen. sarebbero precluse le garanzie difensive riconosciute dall'art. 415-bis cod. proc. pen. «in termini di piena discovery degli atti, di esatta e cristallizzata contestazione di un fatto determinato, di diritto a difendersi provando la propria innocenza già nella fase delle indagini preliminari a mezzo di interrogatorio»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 111 Cost. avrebbe sostanzialmente imposto al legislatore l'anticipazione alla fase procedimentale di una serie di garanzie difensive tipiche della fase processuale, anticipazione realizzata attraverso l'introduzione dell'art. 415-bis cod. proc. pen. ad opera della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), come emergerebbe dalla contestualità temporale di quest'ultima con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione);

che il legislatore avrebbe avvertito l'urgenza di anticipare già nella fase procedimentale le garanzie difensive tipiche di quella processuale e di procedere a un riequilibrio tra accusa e difesa nella fase delle indagini «grazie alla previsione di un maggiore spazio di contraddittorio circa la completezza e la sostanzialità dell'accusa, nonché delle indagini poste a sostegno della stessa»;

che l'incompatibilità dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen. con gli artt. 3, 24 e 111 Cost. sarebbe ulteriormente argomentabile per la disparità di trattamento tra il destinatario dell'avviso previsto dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. e il destinatario dell'avviso ex art. 415-bis cod. proc. pen., anche alla luce del successivo art. 410 del codice di rito, che attribuisce alla persona offesa dal reato la possibilità di proporre opposizione alla richiesta di archiviazione, imponendole, a pena di inammissibilità, di indicare l'oggetto dell'investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova, laddove tale possibilità propulsiva in chiave difensiva sarebbe di fatto preclusa all'indagato nel procedimento di cui all'art. 409 cod. proc. pen., «non prevedendo la norma sul punto nessuna possibilità di proposizione di alcun adempimento investigativo»;

che, osserva ancora il rimettente, secondo un'interpretazione dottrinale dell'art. 409 cod. proc. pen., non sarebbe obbligatoria l'audizione della persona sottoposta alle indagini che abbia chiesto di essere interrogata e quindi, sarebbe notevolissima e di immediata percezione la differenza tra le garanzie difensive riconosciute dall'art. 415-bis cod. proc. pen. e quelle riconosciute dall'art. 409 cod. proc. pen.: in quest'ultima ipotesi «il mancato interrogatorio dell'indagato che lo abbia richiesto rimane privo di conseguenze e sfornito di sanzione processuale», mentre per il combinato



disposto degli artt. 415-*bis* e 416 cod. proc. pen. «il mancato interrogatorio dell'indagato che ne abbia fatto richiesta a seguito di notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, inficia di nullità la successiva richiesta di rinvio a giudizio e gli atti ad essa conseguenti»;

che all'indagato che richieda invano di essere interrogato verrebbe precluso quel minimum in termini difensivi rappresentato dall'esposizione delle proprie argomentazioni difensive;

che il potenziale quanto insindacabile disinteresse da parte del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari nei confronti delle richieste difensive o della richiesta di interrogatorio proposte dall'indagato sarebbe testimoniato dall'assenza di sanzione processuale, sicché «nell'ambito dell'udienza fissata ex art. 409 co. 2 c.p.p., all'indagato, al di là di una parziale discovery degli atti (non si tralasci che il p.m. può selezionare gli atti di indagine da depositare per l'udienza), altro non rimane se non una pressoché sterile interlocuzione in merito alla fondatezza e sostenibilità di una nebulosa ipotesi accusatoria»;

che, in tale fase, come emergerebbe dalla lettura sistematica degli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., verrebbero assicurate più garanzie difensive alla persona offesa che all'indagato;

che, sempre in tale fase, l'apporto investigativo dell'indagato sarebbe pressoché nullo, in quanto a norma dell'art. 409, comma 4, cod. proc. pen. il compimento di ulteriori indagini è meramente eventuale, dovendo il pubblico ministero procedervi solo se il giudice per le indagini preliminari, «con giudizio praticamente insindacabile ed insuscettibile di riesame», le ritiene necessarie;

che la disuguaglianza tra l'indagato destinatario dell'avviso previsto dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. e quello destinatario dell'avviso previsto dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen. sarebbe confermata dal rilievo che mentre quest'ultimo riceve un avviso recante un'imputazione «sostanzialmente cristallizzata e delineata», il che si risolve in una garanzia in termini di salvaguardia del diritto di difesa, il primo deve difendersi da una «contestazione fluida, imprecisa, insufficientemente determinata e suscettibile di variazioni anche in senso a lui sfavorevole», posto che nell'avviso di fissazione dell'udienza prevista dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. mancherebbe qualsiasi riferimento all'imputazione;

che la mancata indicazione di un capo di imputazione certo e definito si risolverebbe in un grave *vulnus* al diritto dell'indagato di conoscere l'accusa dalla quale difendersi ove si consideri che il giudice per le indagini preliminari potrebbe imporre al pubblico ministero un'imputazione diversa da quella per la quale l'accusa aveva formulato la richiesta di archiviazione;

che, osserva ancora il rimettente, all'esito della camera di consiglio, il pubblico ministero, nonostante l'imputazione coatta disposta dal giudice per le indagini preliminari, potrebbe formulare una contestazione diversa da quella originariamente ipotizzata, con il rischio per l'imputato di «essersi difeso per una contestazione e di subire il giudizio per un'altra»;

che siffatto «ventaglio di eventualità accusatorie» sarebbe gravemente lesivo del diritto di difesa dell'indagato, che, a fronte della possibilità di ricevere contestazioni diverse e «a sorpresa», sarebbe condizionato (se non menomato) nella scelta della linea difensiva;

che il profilo di illegittimità della norma di cui all'art. 409 cod. proc. pen. sarebbe riscontrabile anche nel suo contrasto con l'art. 6, comma 3, lettera *a*), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848), che, utilizzando il termine «accusato» senza alcuna distinzione tra persona sottoposta ad indagini e imputato, sarebbe estensibile anche alla fase delle indagini preliminari;

che tale lettura, confermata dall'art. 61 cod. proc. pen., sarebbe esplicitata anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 1º marzo 2006, n. 56581/00, *Sejdovic* contro Italia);

che la diversità, sotto il profilo difensivo, della posizione dell'indagato che si trovi nella situazione disciplinata dall'art. 409 cod. proc. pen. rispetto a quella dell'indagato destinatario dell'avviso ex art. 415-*bis* cod. proc. pen. sarebbe comprovata dall'orientamento dottrinale secondo cui, nell'ipotesi in cui proceda ad una modifica della contestazione, il pubblico ministero avrebbe l'obbligo di notificare un nuovo avviso di conclusione delle indagini;

che, ad avviso del giudice *a quo*, anche nella fase delle indagini preliminari la contestazione dalla quale difendersi deve essere, così come previsto dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen., «chiara, precisa e cristallizzata», sicché, «non diversamente dall'indagato che riceve l'avviso previsto ex art. 415-*bis* c.p.p., anche all'indagato destinatario di imputazione coatta vanno riconosciute le medesime garanzie difensive, con la notifica del medesimo avviso»;

che, ritenere, come ha fatto la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 441 del 2004, che il contraddittorio sulla eventuale incompletezza delle indagini si espliciti necessariamente nell'udienza in camera di consiglio, fissata dal giudice qualora non accolga la richiesta di archiviazione del pubblico ministero, significherebbe «assimilare situazioni processuali che simili non sono e che, anzi, ed a tanto è finalizzata la proponenda questione di legittimità costituzionale, andrebbero finalmente assimilate, in ossequio ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost.»;



che il divario tra le garanzie difensive assicurate all'indagato dagli artt. 409 e 415-bis cod. proc. pen. sarebbe immediatamente percepibile: nel primo caso «non vi è una contestazione determinata e cristallizzata ma una fluida ipotesi accusatoria, la discovery sugli atti di indagine potrebbe essere incompleta (non essendo gravato il p.m. da alcun obbligo in tal senso) ed infine non vi è alcun obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che ne faccia richiesta»; nella seconda ipotesi, invece, «la contestazione è già delineata e cristallizzata, la discovery degli atti processuali trova massima estrinsecazione avendo il p.m. un preciso obbligo in merito alla piena ostensione di tutti gli atti di indagine (a pena di inutilizzabilità degli atti inizialmente criptati e successivamente scoperti), sussiste l'obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che lo richieda, pena la nullità della richiesta di rinvio a giudizio e degli atti ad essa successivi»;

che la situazione di squilibrio tra le due situazioni sarebbe molto evidente e meritevole di essere riequilibrata alla luce dei principi di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nonché in ossequio all'art. 6 della CEDU;

che la necessità sarebbe «maggiormente accresciuta dalla esigenza di sottrarre il momento procedimentale di cui all'art. 409 c.p.p. da quella specie di zona grigia dove, in spregio ai principi informativi del nostro codice di rito, non solo il dominio sulle indagini preliminari passa dal p.m. al g.i.p. (...) ma, soprattutto, passa di mano il dominio sull'esercizio dell'azione penale, poiché, in chiara violazione del principio ne procedat iudex ex officio, il g.i.p. esercita di fatto l'azione penale per interposizione del p.m.»;

che, alla luce delle argomentazioni indicate, il rimettente solleva «questione di legittimità costituzionale dell'art. 409 c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost. nella parte in cui non prevede che anche a seguito di imputazione ex art. 409 quinto comma c.p.p. sia obbligatoria la previa notifica all'indagato dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari»;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale rileva innanzi tutto la mancanza di una valutazione da parte del giudice rimettente sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che l'Avvocatura dello Stato osserva poi che la questione sarebbe comunque manifestamente inammissibile, in quanto già oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale (ordinanze n. 441 del 2004, n. 491 e n. 460 del 2002), che ne ha ritenuto la manifesta infondatezza;

che, inoltre, la decisione del giudice interviene all'esito dell'udienza camerale, ossia dopo che l'indagato e il suo difensore hanno avuto la possibilità di prendere visione di tutti gli atti depositati dal pubblico ministero unitamente alla richiesta di archiviazione e di interloquire, sicché gli ulteriori sviluppi del procedimento non sarebbero avulsi da un corredo garantistico;

che l'ordine del giudice rappresenterebbe, infatti, un posterius che presuppone esaurito il momento difensivo o, comunque, cessate le condizioni legali del suo concretizzarsi: «la riapertura dello scenario procedimentale, per avvertire l'imputato circa attività già esperibili in opportuno contesto, allungherebbe inutilmente i tempi della giurisdizione penale», che deve assolvere alla sua funzione entro la «ragionevole durata» di cui al secondo comma dell'art. 111 Cost.;

che, richiamata una pronuncia della Corte di cassazione (Cass. pen., sez. V, 17 ottobre 2002, n. 38693), l'Avvocatura dello Stato osserva che, una volta ordinata la formulazione dell'imputazione, l'emissione e la notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini perdono il loro significato essenziale, quello cioè di mettere l'indagato in condizioni di proporre integrazioni investigative idonee a dissuadere il pubblico ministero dal proposito manifestato di esercitare l'azione penale.

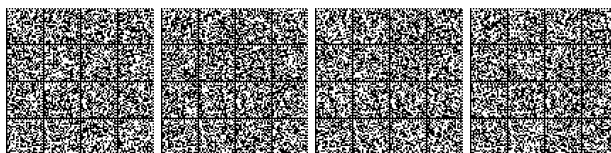
Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dell'articolo 409 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, anche nel caso di formulazione dell'imputazione su ordine del giudice, in seguito al rigetto della richiesta di archiviazione, il pubblico ministero debba notificare alla persona sottoposta alle indagini l'avviso previsto dall'art. 415-bis cod. proc. pen.;

che, ai fini dell'ammissibilità della questione, deve ritenersi sufficiente la descrizione della fattispecie svolta nell'ordinanza di remissione, anche se non offre indicazioni sull'iter procedimentale che ha condotto all'esercizio dell'azione penale e, in particolare, sullo svolgimento dell'udienza camerale prevista dall'art. 409 cod. proc. pen. e sulla partecipazione della persona sottoposta alle indagini;

che, infatti, ai fini della verifica dell'applicabilità della norma censurata e della conseguente rilevanza della questione è sufficiente considerare che, come riferisce il giudice rimettente, in seguito all'ordinanza con la quale era stata ordinata la formulazione dell'imputazione ai sensi dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., il pubblico ministero aveva chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato e che tale richiesta non era stata preceduta dalla notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari;

che nell'ordinanza di remissione il giudice ha richiamato anche l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che, come questa Corte ha rilevato, «l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce disposizione da potere invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non invocato dal giudice *a quo*» (ordinanza n. 163 del 2010);



che, nel caso in esame, il riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali risulta comunque finalizzato, come si desume anche dal dispositivo, non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 460 del 2002, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 409, comma 5, 415-bis e 552, comma 2, cod. proc. pen., censurato, in riferimento agli artt. 24, 101 e 112 Cost., nella parte in cui prevede che, nei reati a citazione diretta - in esito a richiesta di archiviazione, avanzata dal pubblico ministero oltre la scadenza dei termini di indagine e non accolta dal giudice per le indagini preliminari - il pubblico ministero, in seguito alla disposizione del giudice di formulare l'imputazione, debba provvedere a tale adempimento e alla successiva emissione del decreto che dispone il giudizio senza il previo invio, all'indagato, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen., per l'avvenuta scadenza del termine delle stesse;

che l'ordinanza n. 460 del 2002 muove dal rilievo che «la funzione dell'avviso di cui al richiamato articolo 415-bis appare essere chiaramente quella di assicurare una fase di “contraddittorio” tra indagato e pubblico ministero, in ordine alla completezza delle indagini», e che, pertanto, l'espletamento di quella fase e la garanzia di uno specifico ius ad loquendum dell'indagato in tanto si giustificano, in quanto il pubblico ministero intenda coltivare una prospettiva di esercizio dell'azione penale;

che, quando ricorre «una ipotesi di esercizio dell'azione penale conseguente all'ordine di formulare l'imputazione a seguito di richiesta di archiviazione non accolta, il contraddittorio sulla eventuale incompletezza delle indagini trova necessariamente sede nella udienza in camera di consiglio, che il giudice è tenuto a fissare ove la domanda di “inazione” del pubblico ministero non possa trovare accoglimento», sicché, tra l'altro, «nessuna lesione al diritto di difesa può prospettarsi in tale situazione, in quanto tale diritto è, nella specie, congruamente assicurato nella sede camerale che precede l'ordine di formulare l'imputazione»;

che l'orientamento di questa Corte è stato poi confermato con l'ordinanza n. 491 del 2002 e, nuovamente, con l'ordinanza n. 441 del 2004, la quale ha ribadito che ove l'esercizio dell'azione penale consegua all'ordine del giudice di formulare l'imputazione, previsto dall'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., «il contraddittorio sulla eventuale incompletezza delle indagini si esplica necessariamente nell'udienza in camera di consiglio che, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, il giudice è tenuto a fissare ove non accolga la richiesta di archiviazione del pubblico ministero; (...) tale circostanza esclude dunque la configurabilità della violazione degli artt. 3 e 24 Cost., ventilata dal rimettente»;

che il rimettente critica quest'ultima pronuncia, sottolineando che mentre nell'ipotesi di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. «non vi è una contestazione determinata e cristallizzata ma una fluida ipotesi accusatoria, la discovery sugli atti di indagine potrebbe essere incompleta (non essendo gravato il p.m. da alcun obbligo in tal senso) ed infine non vi è alcun obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che ne faccia richiesta»; nel caso di rinvio a giudizio nelle forme ordinarie «la contestazione è già delineata e cristallizzata, la discovery degli atti processuali trova massima estrinsecazione avendo il p.m. un preciso obbligo in merito alla piena ostensione di tutti gli atti di indagine (a pena di inutilizzabilità degli atti inizialmente criptati e successivamente scoperti), sussiste l'obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che lo richieda, pena la nullità della richiesta di rinvio a giudizio e degli atti ad essa successivi»;

che l'assunto del rimettente circa l'incompletezza, nella fattispecie in esame, della discovery degli atti processuali è fondato su un'erronea ricostruzione del quadro normativo, in quanto ai sensi dell'art. 408, comma 1, cod. proc. pen., con la richiesta di archiviazione il pubblico ministero trasmette il fascicolo contenente la notizia di reato, la «documentazione relativa alle indagini espletate» e i verbali degli atti compiuti davanti al giudice per le indagini preliminari, mentre, a norma dell'art. 415-bis, comma 2, cod. proc. pen., l'avviso di conclusione delle indagini preliminari contiene, tra l'altro, l'avvertimento che presso la segreteria del pubblico ministero è depositata la «documentazione relativa alle indagini espletate»;

che deve pertanto escludersi che la presentazione della richiesta di archiviazione, sulla quale può innestarsi la vicenda procedimentale destinata a sfociare nell'“imputazione coatta”, sia accompagnata da una discovery di minore portata rispetto a quella che caratterizza la notificazione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari;

che anche l'assunto secondo cui nell'ipotesi prevista dalla disciplina censurata non vi sarebbe alcun obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che ne faccia richiesta non è fondato, in quanto la disciplina generale del procedimento in camera di consiglio, richiamata dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., assicura all'indagato, prima dell'“imputazione coatta”, uno ius ad loquendum idoneo ad escludere la violazione dei parametri costituzionali invocati dal rimettente;

che, infatti, proprio con specifico riferimento all'udienza camerale ex art. 409 cod. proc. pen. la giurisprudenza di legittimità ritiene che integri l'ipotesi di nullità di cui all'art. 127, comma 3, cod. proc. pen. la mancata audizione della parte comparsa, che abbia chiesto di essere sentita (Cass. pen., Sez. VI, 14 gennaio 2004, n. 29864);

che, considerati la partecipazione all'udienza con il difensore e il riconoscimento dello ius ad loquendum, non è fondata l'ulteriore censura formulata dal rimettente con riferimento alla «possibilità propulsiva in chiave difensiva», che dagli artt. 408 e 409 cod. proc. pen. sarebbe riconosciuta alla persona offesa, attraverso l'opposizione alla richiesta di archiviazione, mentre sarebbe preclusa all'indagato nell'ipotesi di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.;



che, infatti, a parte il rilievo della diversità delle posizioni della persona offesa e dell'indagato nell'ipotesi in esame, il contraddittorio assicurato a quest'ultimo nell'udienza camerale esclude la sussistenza della disparità di trattamento lamentata dal giudice *a quo*;

che il rimettente denuncia, infine, la mancanza di una contestazione «delineata e cristallizzata», che sarebbe invece assicurata dalla notificazione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari;

che anche sotto questo profilo le censure sono prive di fondamento, poiché la mancanza di una contestazione del fatto di reato analoga a quella prevista dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen. non può considerarsi lesiva dei parametri evocati dal rimettente e, segnatamente, del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, adeguatamente salvaguardati dall'accesso completo agli atti di indagine e dallo *ius ad loquendum*, riconosciuti all'indagato, l'uno e l'altro strumentali al contraddittorio garantito dinanzi al giudice nella «sede camerale che precede l'ordine di formulare l'imputazione» (ordinanza n. 460 del 2002);

che, d'altra parte, l'assenza di una contestazione del fatto di reato, lamentata dal rimettente, si ricollega alle caratteristiche del procedimento che prende avvio dalla richiesta di archiviazione del pubblico ministero, sicché l'opzione legislativa in questione rientra nell'ampia discrezionalità, che, con «il solo limite della irragionevolezza delle scelte compiute» (ordinanza n. 290 del 2011), va riconosciuta al legislatore nella conformazione degli istituti processuali, tanto più che, come questa Corte ha affermato, «la previsione di una ulteriore garanzia per l'indagato, attraverso l'art. 415-*bis* cod. proc. pen., appare modulata secondo scelte legislative che non incontrano alcun limite in soluzioni costituzionalmente obbligate, quanto a necessità di estensione della garanzia medesima» (ordinanza n. 287 del 2003);

che inoltre il meccanismo procedimentale basato sull'avviso previsto dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen. è diverso da quello relativo all'imputazione coatta, perché l'avviso in questione è diretto a consentire all'indagato l'esplicazione di un'ulteriore attività difensiva, che potrebbe incidere sulle determinazioni del pubblico ministero, inducendolo a richiedere l'archiviazione, mentre dopo l'ordine del giudice per le indagini preliminari di formulare l'imputazione viene meno qualunque ulteriore spazio per l'attività difensiva;

che, infatti, «se il giudice delle indagini preliminari, all'esito della udienza camerale avente ad oggetto la decisione sulla richiesta di archiviazione del pubblico ministero, ritiene che la notizia di reato non sia infondata e che debba dunque farsi luogo all'esercizio dell'azione penale, né il pubblico ministero né l'indagato sono in grado di contrastare tale valutazione» (Cass. pen., sez. VI, 8 ottobre 2002, n. 5369/03);

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 409 cod. proc. pen. sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost. deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 409 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Taranto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

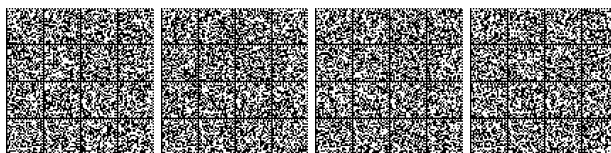
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 160

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012
(della Regione autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

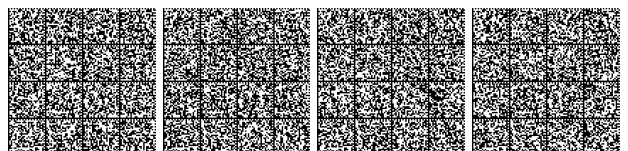
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che ove l'amministrazione non proceda, secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione, stato giuridico ed economico del personale, ordinamento degli enti locali, trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, nonché della potestà legislativa concorrente regionale nelle materie dell'assunzione di pubblici servizi e linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione - Denunciata violazione della volontà popolare espressa in consultazione referendaria per la reintroduzione di disciplina oggetto di abrogazione referendaria - Denunciata elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 relativa agli effetti del referendum abrogativo dell'anno 2011.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 75, 117, 119 e 136; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che a decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, dell'affidamento e della sicurezza giuridica - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione del principio di autonomia contrattuale dei rapporti tra dipendenti ed amministrazione regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 39, 41, 97, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le convenzioni di cui all'art. 1, comma 5-bis, lett. f), del d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 163/2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione e che ogni successiva modifica ovvero integrazione delle stesse è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni interessate - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di turismo, nonché della competenza legislativa concorrente regionale in materia di linee marittime ed aree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione e di assunzione di pubblici servizi - Denunciata violazione della norma statutaria che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente - Denunciato impedimento delle funzioni sia legislative che amministrative nella materia della "continuità territoriale".

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 6, comma 19.
- Costituzione, artt. 3 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 6 e 53, in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; b) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 7.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge



n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di tutela della salute - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22.
- Costituzione, artt. 3, 32, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8, in riferimento all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica, delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

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 della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - 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 costituzionale regionale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
- Costituzione, artt. 116, 117, 118, 119, 132 e 133; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 43 e 54.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione delle corrispondenti Città metropolitane a far data dal 1° gennaio 2014 - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
- Costituzione, artt. 116 e 117; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 43 e 54.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione - Previsione per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante riunione dei comuni o convenzioni di durata triennale - Previsione per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, dell'obbligo di esercizio in forma associata, mediante unione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici ad essi spettanti - Previsione che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - Istanza di sospensione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
- Costituzione, art. 117; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che fermo restando il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli artt. 15 e 16, comma 1, le disposizioni del decreto-legge impugnato si applicano alle predette Regioni e Province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali ed agli altri enti od organismi ad ordinamento regionale o provinciale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di tutela della salute.

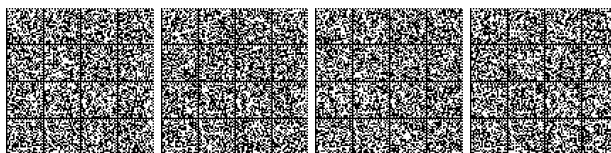
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 24-bis.
- Costituzione, artt. 3, 32, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 6, 7 e 8.

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923), in persona del Presidente *pro-tempore* dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc.: LDDTZN52T59B354Q; fax: 070.6062418; posta elettronica certificata: tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc.: LCNMSM52L23F1501G; fax: 06.90236029; posta elettronica certificata: massimo-luciani@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 9, 15, 16, 17, 18, 19 e 24-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, pubblicato in *G.U.* 6 luglio 2012, n. 156, S.O., convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata in *G.U.* 14 agosto 2012, n. 189, S.O.

FATTO

1. Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, pubblicato in *G.U.* 6 luglio 2012, n. 156, S.O., convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata in *G.U.* 14 agosto 2012, n. 189, S.O., recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale



delle imprese del settore bancario”, è intervenuto in una vasta pluralità di materie, che — per citare solo alcuni degli esempi che qui interessano direttamente — vanno dall’organizzazione delle società strumentali della pubblica Amministrazione (art. 4) all’affidamento dei servizi pubblici locali (ancora art. 4); dal trattamento del personale impiegato al servizio della P.A. (art. 5) ai trasporti pubblici (art. 6); dalle misure per la riduzione della spesa pubblica (artt. 15 e 16) alla ristrutturazione del sistema degli Enti locali (artt. 17, 18 e 19).

È agevole constatare che alla realizzazione del vasto programma delineato da tale decreto-legge sono state chiamate anche le autonomie territoriali. Non è giustificabile, però, che per alcuni significativi profili il concorso di tali autonomie (in particolare di quelle regionali, e ancor più in particolare della Regione Sardegna) sia stato strutturato in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sono, nelle parti che appresso si identificheranno specificamente, gli articoli 4, 5, 6, 9, 15, 16, 17, 18, 19 e 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135. Essi debbono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

DIRITTO

Premessa. In via del tutto preliminare, al fine di agevolare lo svolgimento delle ulteriori argomentazioni senza dover tediare codesta Ecc.ma Corte costituzionale con inutili ripetizioni, si osserva che varrà di qui in avanti la precisazione che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell’art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti.

Ancora in via preliminare, è opportuno precisare che la ricorrente non ignora la particolare congiuntura del ciclo economico né la situazione economico-finanziaria in cui versa la Repubblica. Questi fattori, del resto, sono invocati dall’atto impugnato al fine di giustificare l’impiego della decretazione d’urgenza ai sensi dell’art. 77 Cost. Si legge, infatti, nel preambolo del decreto-legge n. 95 del 2012 quanto segue: “Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni, nell’ambito dell’azione del Governo volta all’analisi ed alla revisione della spesa pubblica, per la razionalizzazione della stessa, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l’invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per garantire il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l’efficienza e l’economicità dell’organizzazione degli enti e degli apparati pubblici” [...].

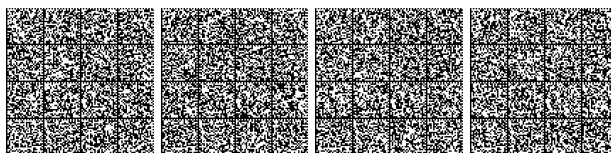
La Regione Sardegna non intende certo sottrarsi al contributo che tutti gli enti territoriali, ivi comprese le Regioni autonome, debbono assumersi per migliorare lo stato della finanza pubblica.

Nondimeno, la situazione economico-finanziaria generale non può certo costringere la ricorrente a rinunciare a difendere le proprie attribuzioni costituzionali e statutarie, violate dallo Stato con l’impugnato decreto, né può essere tollerato che lo Stato, invocando la necessità di agire per affrontare la crisi economica, rompa l’ordine costituzionale, violando principi e disposizioni della Costituzione e dello Statuto d’autonomia.

La stessa recentissima giurisprudenza costituzionale ha affermato che “Le norme costituzionali [...] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l’emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall’ordinamento costituzionale” (sent. n. 151 del 2012).

Del resto, si deve notare che lo stesso legislatore statale, proprio con il decreto-legge n. 95 del 2012, ha inteso rimodulare l’impegno al miglioramento dei conti pubblici, tanto che (lo si legge già nel preambolo), ha ritenuto “di sospendere l’incremento dell’imposta sul valore aggiunto, già disposto dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché di garantire le necessarie risorse per la prosecuzione di interventi indifferibili”.

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 3, 4, 7 e 8 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, 3, 75, 117, 119 e 136 Cost. L’art. 4 del decreto-legge n. 95 del 2012 disciplina la riduzione di spese, la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche.



In particolare, il comma 1 prevede che “Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell’intero fatturato, si procede, alternativamente:

a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013. Gli atti e le operazioni posti in essere in favore delle pubbliche amministrazioni di cui al presente comma in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, fatta salva l’applicazione dell’imposta sul valore aggiunto, e assoggettati in misura fissa alle imposte di registro, ipotecarie e catastali;

b) all’alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il bando di gara considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell’offerta, l’adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione. L’alienazione deve riguardare l’intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante”.

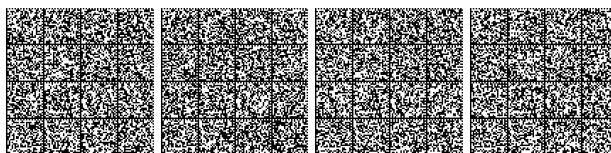
Il successivo comma 2 precisa che, “ove l’amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. I servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell’ambito dell’amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale”.

Il comma 5, poi, prevede che, “fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Nel caso di consigli di amministrazione composti da tre membri, la composizione è determinata sulla base dei criteri del precedente comma. Nel caso di consigli di amministrazione composti da cinque membri, la composizione dovrà assicurare la presenza di almeno tre dipendenti dell’amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d’intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero almeno tre membri scelti tra dipendenti dell’amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d’intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. In tale ultimo caso le cariche di Presidente e di Amministratore delegato sono disgiunte e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio di amministrazione deleghe esclusivamente nelle aree relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno. Resta fermo l’obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma precedente. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Il comma 8, infine, dispone che “A decorrere dal 1° gennaio 2014 l’affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell’affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, degli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle associazioni sportive dilettantistiche di cui all’articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381”. Le disposizioni in esame, nel loro complesso, regolano nel dettaglio le procedure di ristrutturazione delle società a partecipazione pubblica, disciplinandone la soppressione, la privatizzazione e la riorganizzazione dei singoli organi interni, aggiungendo anche la regolamentazione dell’affidamento dei servizi pubblici locali.

Nel caso della privatizzazione, il legislatore ha previsto l’intera cessione della struttura privatizzata, escludendo ogni forma di partenariato pubblico/privato e arrivando addirittura a determinare alcune clausole del bando per la selezione del contraente. Nel caso delle società mantenute in vita, il legislatore non solo determina la composizione degli organi sociali, ma anche l’attribuzione dei poteri e delle funzioni all’interno del consiglio di amministrazione e la possibilità di conferire deleghe per lo svolgimento di attività societarie.

È del tutto evidente la violazione delle attribuzioni regionali, dovuta al superamento del limite dei “principi fondamentali” che circoscrive la potestà legislativa nelle materie di cui all’art. 117, comma 3, Cost. e — quindi — all’invazione del dominio della normazione di dettaglio.



Sono, altresì, usurpate le competenze della Regione Sardegna conferite in via esclusiva dallo Statuto (art. 3, comma 1, lett. a, b e g) nelle materie “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”, “ordinamento degli Enti Locali”, “trasporti su linee automobilistiche e tranviarie”, nonché in via concorrente (art. 4, comma 1, lett. f e g) nelle materie “assunzione di pubblici servizi” e “linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione”. La normativa censurata, infatti, per un verso, entra in un dominio riservato all'autonomia esclusiva regionale; per l'altro, laddove le competenze legislative sono condivise, si spinge — come detto — sino alla regolamentazione di dettaglio, riservata alla legge regionale.

Tanto il regime della sorte delle società pubbliche, quanto quello dell'affidamento (alle stesse o ad altre società) dei servizi pubblici locali risultano violativi, poi, dell'art. 75 Cost., in relazione agli artt. 117 Cost. e 3 e 4 dello Statuto.

A questo proposito si deve considerare che in seguito all'abrogazione dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, “che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più «favorevole» per le Regioni e per gli enti locali” (così ha ricostruito gli effetti del referendum abrogativo del 2011 codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella sent. n. 199 del 2012). La disposizione qui impugnata, invece, ha nuovamente innalzato una barriera nei confronti dell'affidamento c.d. in house dei servizi pubblici locali, sia prevedendo la liquidazione o la privatizzazione delle società in essere, sia, quanto all'affidamento dei servizi pubblici, fissando un limite di valore complessivo pari a € 200.000,00.

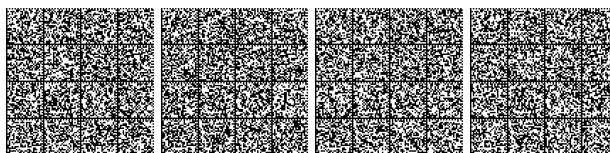
Con “la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva)”, però, non è stata solamente trascurata “la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria”, ma vi è stata anche una “lesione delle [...] sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali” (così, nella sent. n. 199 del 2012, sono state riassunte e condivise le censure avverso l'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011). Non è violato soltanto l'art. 75 Cost., dunque, ma anche il successivo art. 136, che presidia gli effetti del giudicato costituzionale, che il legislatore statale ha tenuto del tutto in non cale.

Va da sé che la violazione dei parametri costituzionali ora indicati ben può essere lamentata nel presente gravame, in quanto essi sono intimamente collegati ad altri paradigmi che sono posti a garanzia delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. In particolare, le attribuzioni della Regione Sardegna lese dalla normativa censurata sono quelle garantite dall'art. 117, comma 3, Cost., in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, nonché quelle tutelate dagli artt. 3, comma 1, lett. a), b) e g), e 4, comma 1, lett. f) e g) dello Statuto, che attribuiscono alla Regione la competenza rispettivamente esclusiva nelle materie “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”, “ordinamento degli Enti Locali”, “trasporti su linee automobilistiche e tranviarie”, e concorrente nelle materie “assunzione di pubblici servizi” e “linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione”.

È in ragione di tale articolato complesso di attribuzioni che non può sottrarsi all'odierna ricorrente qualunque competenza in materia di regime pubblicistico delle società pubbliche di ambito regionale e di affidamento (ad esse o ad altre società) dei servizi pubblici locali. E' quanto fanno, invece, le disposizioni censurate, che disciplinano la materia con previsioni di estremo dettaglio, oltretutto in violazione dello stesso giudicato costituzionale.

Si aggiunga che la normativa censurata impinge anche, violandole, nelle garanzie costituzionali (art. 119) e statutarie (artt. 7 e 8) dell'autonomia finanziaria della ricorrente, atteso che la gestione dei servizi in favore della Regione e dei servizi pubblici generali comporta oneri per la finanza regionale, che solo la ricorrente può legittimamente apprezzare, conformando a tale apprezzamento la disciplina sostanziale della materia. Né manca la vulnerazione della competenza in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, di cui all'art. 117, comma 3 Cost., attesa la segnalata natura di estremo dettaglio delle norme censurate.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; del principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica; del principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; degli artt. 39, 41, 97 e 117 e 119 Cost.; 3 e 7 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna. Il comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 95 del 2012 dispone che “A decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1° ottobre 2012. I contratti stipulati dalle



amministrazioni di cui al primo periodo per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale sono adeguati alla presente disposizione, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto. A decorrere dalla medesima data è fatto obbligo alle università statali di riconoscere il buono pasto esclusivamente al personale contrattualizzato. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa".

L'articolo in esame, nella misura in cui si applica anche al personale della Regione e degli enti pubblici tutti che operano nel territorio sardo, viola la competenza legislativa regionale in materia di "stato giuridico ed economico del personale", conferita dall'art. 3, comma 1, lett. a) dello Statuto. È del tutto evidente, infatti, che l'utilizzo del sistema dei buoni pasto come forma di rimborso spese per i dipendenti attiene al complessivo trattamento retributivo del personale e, di conseguenza, al relativo statuto economico-normativo.

Né si potrebbe obiettare che la disposizione censurata possa annoverarsi tra le "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" ai sensi dell'art. 3, alinea, dello Statuto, in quanto trattasi di intervento affatto marginale e di dettaglio. A questo proposito, violato è anche l'art. 117, comma 3 Cost., perché la disposizione in esame impinge nella sfera di competenza regionale nella materia "coordinamento della finanza pubblica".

Non basta. Le garanzie dell'autonomia della Regione Sardegna sono ancor più robuste di quelle statutarie, delle quali ora si è detto. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, proprio in riferimento alla Regione Sardegna, che, "ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare «forma di autonomia» così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto «più ampia» rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti.

Da questa ricostruzione (pienamente conforme al criterio interpretativo enunciato dalla sentenza n. 103 del 2003) discende che — essendo la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione Sardegna, e degli enti regionali, riservata dall'art. 3, lett. a), dello statuto alla legislazione esclusiva della Regione, ed essendo l'analoga materia, per le Regioni a statuto ordinario, riconducibile al quarto comma dell'art. 117 — la tesi sostenuta nel ricorso, secondo cui la legge regionale avrebbe dovuto rispettare le disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforme economico-sociali, non può essere accolta" (sent. n. 274 del 2003).

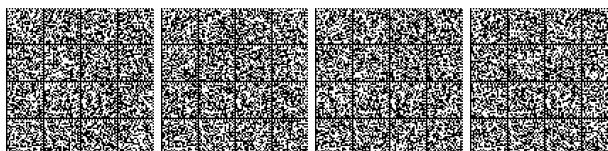
Da ciò consegue che la Regione Sardegna, che già prima della revisione del Titolo V della Costituzione era titolare di competenza esclusiva nella materia dello stato giuridico ed economico del personale, ora la esercita senza essere soggetta nemmeno al limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, perché quella materia è, per le Regioni ordinarie, residuale.

Per questa ragione, dunque, violato è senz'altro anche l'art. 117, comma 4, Cost., in quanto la materia "stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali" deve essere ricondotta alla competenza residuale della ricorrente.

In ogni caso, quand'anche si volesse far ricadere la disposizione censurata nella materia "coordinamento della finanza pubblica", essa rimarrebbe illegittima, in quanto la disciplina dei buoni pasto così adottata dal legislatore statale non si limita a determinare un contenimento complessivo della spesa corrente, ma entra addirittura nel merito della singola voce di spesa dell'ente autonomo con previsioni di estremo dettaglio, così certamente esorbitando dai "principi fondamentali" che delimitano la competenza statale nelle materie di competenza concorrente.

Ne risulta violato, per ciò solo, anche l'art. 7 dello Statuto, il quale riconosce alla Regione una particolare autonomia finanziaria, che subisce immediatamente una *deminutio* in ragione della disposizione censurata, dato che nell'autonomia finanziaria rientra senz'altro anche il potere di decidere l'allocatione delle risorse economiche dell'Ente. Per le medesime ragioni è violato l'art. 119 Cost., anch'esso volto a tutelare l'autonomia finanziaria delle Regioni. Né potrebbe obiettarsi che la disciplina censurata sarebbe giustificata da superiori esigenze di equilibrio finanziario connesse all'attuale congiuntura economica. Se, infatti, è pacifico che il legislatore (sia statale che regionale) può intervenire per far fronte a situazioni di difficoltà economico-finanziaria, non è meno pacifico (e lo si è già osservato in apertura) che debba farlo nel rispetto dei precetti costituzionali, che non possono certo essere cancellati in forza di condizioni congiunturali negative.

Non basta. L'intero comma impugnato, e specialmente il periodo che prevede che "Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1° ottobre 2012", viola anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost. e 3 e 7 dello Statuto. Si deve infatti tenere conto del fatto che la Regione ricorrente, per quanto specificamente concerne il personale alle sue dipendenze, ha regolato attraverso il contratto collettivo regionale di lavoro del personale la corresponsione del buono pasto in ragione delle modalità di organizzazione degli uffici,



dell'articolazione dell'orario di lavoro e delle ipotesi di presenza pomeridiana dei dipendenti (i quali sono obbligati a due rientri *post meridiem* a settimana), limitando nel numero massimo di 100 il monte annuo di buoni pasto erogati, numero su cui è stato impostato il valore nominale dei buoni, così da tenere sotto controllo la spesa pubblica per questa voce (si veda l'art. 55 del CCRL personale dirigente 2006-2009: "Art. 55 - Buono mensa: Ai dirigenti spettano un numero di buoni pasto calcolato su base annua nella misura di due per settimana, per un totale di 100; essi vengono utilizzati nel numero massimo di 10 al mese, in relazione al servizio pomeridiano prestato. Il valore del buono è pari a 9,30 euro", e il CCRL personale dipendente 2006-2009: "Art. 26 - Servizio mensa: [...] Il numero dei buoni è calcolato convenzionalmente su base annua nel numero di 100 per dipendente"). La disciplina regionale, dunque, è calibrata sulle esigenze degli uffici e della corretta gestione dell'attività amministrativa, che sono state apprezzate in concreto. L'astratta e generale determinazione della nonna impugnata comporta l'irragionevole sacrificio di tali esigenze.

Infine, sono violati anche il principio dell'autonomia contrattuale della Regione (e dei suoi dipendenti) di cui agli artt. 39 e 41 della Costituzione, nonché il principio di affidamento e di sicurezza giuridica. Il primo, in quanto la norma censurata pretende di porre nel nulla una disciplina contrattuale dei rapporti fra dipendenti e Amministrazione regionale. Il secondo (pacificamente consolidato nella giurisprudenza costituzionale ed eurounitaria), in quanto tale disciplina è attualmente in essere e sulla sua stabilità i contraenti hanno fatto — appunto — legittimo affidamento.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 3 Cost. e degli artt. 3, 4, 6 e 53 della legge Cost. n. 3 del 1948, in riferimento all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006. L'art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 95 del 2012 prevede che "Le convenzioni, di cui all'articolo 1, comma 5-bis, lettera f) del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate".

Per comodità d'esposizione si riporta anche il testo dell'art. 1, comma 5-bis, lett. f), del decreto-legge n. 125 del 2010: "Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione di cui all'articolo 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, garantendo la continuità del servizio pubblico di trasporto marittimo e la continuità territoriale con le isole nel rispetto dei limiti delle risorse finanziarie di cui ai commi da 16 a 18 del medesimo articolo 19-ter, tenuto conto della intervenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della Tirrenia di navigazione Spa e della Siremar-Sicilia regionale marittima Spa:

a) i compendi aziendali di Tirrenia di navigazione Spa, in amministrazione straordinaria, e di Siremar-Sicilia regionale marittima Spa, in amministrazione straordinaria, che nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria saranno definiti necessari alla gestione del servizio pubblico previsto dalle convenzioni di cui alla lettera f), possono essere ceduti dal commissario straordinario anche separatamente;

b) il commissario straordinario contiene nei tempi minimi consentiti dalla procedura di amministrazione straordinaria, e con la stessa comunque coerenti, la procedura competitiva, trasparente e non discriminatoria occorrente per le cessioni di cui alla lettera a);

c) le regioni Sardegna, Toscana, Lazio e Campania completano le rispettive procedure di privatizzazione nel più breve tempo ed in ogni caso non oltre la conclusione della procedura competitiva di cui alla lettera b);

d) le convenzioni di cui al comma 6 del predetto articolo 19-ter del decreto-legge n. 135/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166/2009, sono conseguentemente prorogate dal 1° ottobre 2010 fino al completamento della procedura competitiva di cui alla lettera b) limitatamente alle clausole necessarie alla gestione del servizio pubblico per assicurare la continuità territoriale;

e) fino al completamento delle procedure di cui alla lettera b), gli eventuali finanziamenti attivati dal commissario straordinario assistiti dalla garanzia di cui all'articolo 2-bis, secondo comma, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, e successive modificazioni, sono impiegati per fare fronte alle esigenze necessarie alla gestione del servizio pubblico per assicurare la continuità territoriale per tutto il periodo di svolgimento della procedura competitiva di cui alla lettera b);

f) gli schemi di convenzione di Tirrenia di navigazione Spa e Siremar-Sicilia regionale marittima Spa, approvati in data 10 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 19-ter, comma 9, del decreto-legge n. 135/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166/2009, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fatti salvi e le relative convenzioni saranno stipulate dal Ministero concedente con i soggetti che risulteranno aggiudicatari dei compendi aziendali di cui alla lettera a), a seguito delle procedure di cui alla lettera b)".



È evidente che la disposizione censurata e sopra riportata determina l'esclusione — in tutto o in parte assai significativa — della ricorrente dal procedimento di approvazione delle convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente.

L'esclusione è totale nella parte in cui si prevede che tali convenzioni si intendano approvate e producano effetti "a far data dalla sottoscrizione", senza la minima partecipazione della Regione (e si consideri che la ricorrente è stata addirittura costretta a richiedere, con nota dell'Assessorato ai trasporti n. 6223 del 3 agosto 2012, la copia sottoscritta della convenzione fra Ministero dei trasporti e Società Tirrenia, che il primo non si era neppure peritato di trasmettere). L'esclusione è altresì parziale, nella parte in cui si prevede che le successive modificazioni o integrazioni siano approvate una volta che le Regioni interessate sono state semplicemente "sentite", senza che di esse sia acquisita l'intesa (intesa che, invece, è essenziale, per costante giurisprudenza, perché le attribuzioni regionali siano adeguatamente tutelate).

Orbene, la situazione della Regione Sardegna in ordine ai collegamenti marittimi è affatto peculiare, a causa della sua insularità, che rende la corretta gestione di tali collegamenti essenziale per lo sviluppo (industriale e turistico) dell'isola e per il soddisfacimento dei diritti dei suoi residenti. Tale situazione di fatto trova puntuale riconoscimento anche in diritto, atteso che l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria per il 2007) ha disposto che "alla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale". Già prima di tale novità normativa, peraltro, lo Statuto aveva ben chiara la necessità del riconoscimento di un ruolo centrale alla Regione in materia di continuità territoriale, stabilendo all'art. 53 che "La Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla" e con ciò comportando la diretta presenza della Regione nei relativi procedimenti.

La continuità territoriale è dunque competenza specifica della Regione, sia sul piano legislativo che su quello della gestione amministrativa. Tanto, sia per l'espressa previsione normativa ora riportata, sia in forza del c.d. "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello Statuto, in base al quale la Regione ha potestà legislativa (anche) nelle materie in cui ha potestà amministrativa (si veda la sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 51 del 2006).

La disposizione censurata, proprio in una materia di sicura spettanza regionale, esclude del tutto la ricorrente dal procedimento approvativo delle convenzioni ad oggi sottoscritte e — comunque — la riduce al ruolo di soggetto meramente udito nel successivo ed eventuale procedimento di integrazione e modificazione delle convenzioni stesse.

Tutto ciò considerato, appare evidente che la disposizione censurata viola:

il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., perché dispone l'approvazione della convenzione tra il Ministero dei trasporti e la Società Tirrenia senza prevedere, nel corso del relativo procedimento, alcun tipo di partecipazione da parte della Regione;

il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., per un ulteriore profilo, perché prevede che l'Amministrazione statale determini le variazioni della concessione senza dover raggiungere l'intesa con la Regione, ma potendo semplicemente limitarsi a "sentirla";

l'art. 53 dello Statuto di autonomia, che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente;

l'art. 3, comma 1, lett. p), dello Statuto, che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva nella materia "turismo", in quanto è specifico interesse regionale assicurare collegamenti efficienti ed economici, tali da alimentare l'industria turistica;

l'art. 4, comma 1, lett. f) e g), dello Statuto, che attribuisce alla Regione la competenza legislativa concorrente nelle materie "linee marittime ed aeree di cabotaggio, fra i porti e gli scali della Regione" e "assunzione di pubblici servizi", sia in quanto lo stato dei collegamenti di cabotaggio è condizionato dai collegamenti da e per il continente, sia in quanto tali collegamenti sono, *sine dubio*, servizi pubblici (dai quali la Regione è invece estromessa);

l'art. 6 dello Statuto, in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, perché impedisce alla Regione l'esercizio delle funzioni (sia legislative che amministrative) nella materia "continuità territoriale" che ad essa — pure — è stata trasferita.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 117 e 119 Cost. e 3 e 7 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna. L'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012 dispone che "Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al



20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *p*), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione”.

Il successivo comma 2 prevede che “Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1”.

Il comma 3, poi, dispone che “al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio”, mentre il comma 4 precisa che “se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi”.

Il successivo comma 5, invece, dispone che “ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni”.

Infine, il comma 6 fa “divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione”.

Le menzionate disposizioni regolano nel dettaglio l'organizzazione amministrativa degli enti territoriali, imponendo alle Regioni e agli enti locali non solo una quota di risparmio di gestione delle funzioni amministrative così esercitate, ma obbligando all'accorpamento o alla soppressione di enti e organizzazioni, senza considerare che la Regione, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva nelle materie “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione”, “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” e “biblioteche e musei di enti locali” (art. 3, comma 1, lett. *a*), *b*), e *q*) dello Statuto), potrebbe conseguire il medesimo risultato di contenimento della spesa pubblica utilizzando le forme di gestione delle funzioni pubbliche ritenute più idonee allo scopo.

Per tale motivo la disposizione menzionata viola l'art. 3, comma 1, lett. *a*), *b*), e *q*) dello Statuto, ove si attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva nelle materie “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione”, “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” e “biblioteche e musei di enti locali”, e, all'un tempo, anche l'art. 117, comma 3, Cost., nella misura in cui detta norme per il coordinamento della finanza pubblica che travalicano i “principi fondamentali” della materia.

L'imposizione, ai fini del contenimento degli oneri della finanza pubblica, di obblighi che si ripercuotono direttamente sull'organizzazione degli enti locali fa sì che sia lesa anche l'autonomia finanziaria della Regione, cosa che implica la violazione dell'art. 7 dello Statuto e dell'art. 119 Cost., che tale autonomia tutelano. A questo proposito si rileva che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito quali sono i rapporti economici che intercorrono tra Stato e Regioni a Statuto speciale nella materia del coordinamento della finanza pubblica nella sent. n. 82 del 2007. In tale pronuncia si afferma, da una parte, che “non è contestabile «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», e che, «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004). Tali vincoli, come questa Corte da tempo ha avuto modo di chiarire, devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e numeri 353, 345 e 36 del 2004). Un tale obbligo, però, deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto «patto di stabilità» (sentenza n. 353 del 2004)”.



Se ciò è, come è, vero, il legislatore statale, onde conseguire il maggior risparmio nello svolgimento delle funzioni pubbliche degli enti locali, doveva limitarsi ad indicare il risparmio atteso, rispettando l'autonomia organizzativa delle Regioni.

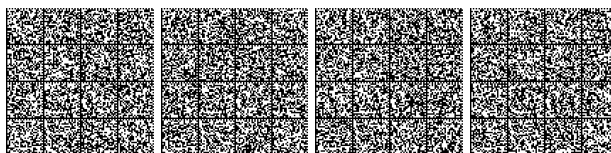
Né si potrebbe dire, ovviamente, che con l'articolo censurato il legislatore statale abbia inteso esercitare la propria potestà esclusiva in materia di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., per la semplice ragione che tale competenza generale non può certo prevalere (secondo i comuni principi di risoluzione delle antinomie) su quella speciale dettata, in materia, dall'art. 3, comma 1, lett. *a*) e *b*) dello Statuto sardo, che affida alla competenza esclusiva della Regione Sardegna le materie "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale" e "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". Tanto, senza considerare che l'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., concerne l'istituzione e la regolazione delle funzioni amministrative, il procedimento da seguire, gli interessi pubblici da perseguire, etc., mentre la disposizione censurata agisce sul versante dell'organizzazione degli enti al fine di conseguire un ipotetico vantaggio di finanza pubblica.

Per quest'ultimo profilo, poi, si deve evidenziare che violato è anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 1, lett. *a*), *b*), e *q*) dello Statuto, in quanto il divieto per gli enti locali di istituire enti strumentali impedisce che province e comuni, anche in ossequio alla normativa regionale, possano esercitare le proprie funzioni in regime di intercomunalità, istituendo un apposito ente associativo, laddove tale modello organizzativo comportasse significative economie di scala.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 sgg. Cost., degli artt. 32, 117 e 119 Cost. e degli artt. 6, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006. L'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 prevede che "In funzione delle disposizioni recate dal presente articolo il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le predette riduzioni sono ripartite fra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale, entro il 30 settembre 2012, con riferimento all'anno 2012 ed entro il 30 novembre 2012 con riferimento agli anni 2013 e seguenti. Qualora non intervenga la predetta proposta entro i termini predetti, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ripartizione del fabbisogno e alla ripartizione delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, ad esclusione della regione Siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".

Per comprendere le ragioni per le quali la disposizione in commento appare particolarmente lesiva delle attribuzioni della ricorrente si deve premettere che l'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007) ha stabilito che "dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato". Ciò vuol dire che il legislatore, con la disposizione in esame, ha disciplinato non tanto la spesa statale per la salute pubblica nel territorio sardo, ma ha direttamente posto un onere su un capitolo di spesa che ormai è gestito e finanziato autonomamente dalla Regione Sardegna. In altri termini, la Regione Sardegna, che è stata onerata dal 2006 del finanziamento della spesa sanitaria regionale, sarà costretta a stornare una quota parte di questo finanziamento per utilizzarlo come contributo di finanza pubblica, con evidente compromissione del diritto alla salute dei suoi cittadini, in una con quella delle sue attribuzioni costituzionali.

A questo proposito, si deve ricordare che codesta Ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata in un caso analogo già con la sent. n. 133 del 2010. In tale caso si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 78 del 2009: "La predetta norma, nel prevedere l'istituzione di un fondo con dotazione di 800 milioni di euro — «destinato ad interventi relativi al settore sanitario» ed alimentato con le economie di spese derivanti, tra l'altro, dall'applicazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 [...] — dispone che «in sede di stipula del Patto per la salute è determinata la quota che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano riversano



all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale» (così è riassunta la questione nel Ritenuto in fatto della menzionata sent. n. 133 del 2010). Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, a quel proposito, rilevò che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenza n. 341 del 2009)».

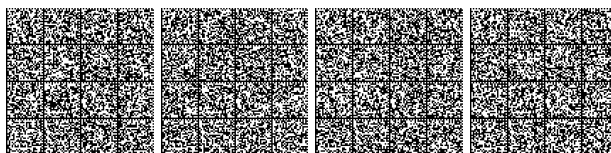
Similmente nel caso giudicato con sent. n. 341 del 2009, si controverteva sulla legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, ove si prevedeva che «siano ridotti del 20 per cento, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 e a decorrere dalla data di conferimento o rinnovo degli incarichi, i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici». Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, rilevato che «Le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata» sarebbero state poi utilizzate per consentire che le «Regioni stesse concorr[essero] con lo Stato alla copertura dei relativi oneri» e considerato che la Provincia autonoma di Trento (ricorrente in quella vicenda) «provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994)», ha affermato che «In tale diverso e peculiare contesto, l'applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell'art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del Servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento». Tanto, è evidente, deve valere anche nel caso qui in esame.

5.1. Non basta. Il contributo richiesto alle Regioni, tra le quali è la ricorrente, non è straordinario o limitato nel tempo (del resto, la c.d. spending review che si è intesa avviare con il decreto-legge n. 95 del 2012 non è una manovra di finanza pubblica temporanea, ma una rideterminazione complessiva della spesa pubblica, che si intende strutturalmente applicabile di qui in avanti), ma cresce fino a toccare l'enorme somma di due miliardi e cento milioni di euro «a decorrere dall'anno 2015» (e quindi di lì in avanti).

Se questo è, come è, vero, sono violati i principi che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricavato dal testo costituzionale a presidio dei rapporti finanziari tra Stato e Regione. Già si è detto, riportando un brano della sent. n. 82 del 2007, che le «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (ma, si noti, in questione vi è addirittura una limitazione diretta, della quale si conoscono il settore di spesa cui imputarla e l'ammontare!) possono darsi solamente «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale». La disposizione in esame, invece, non pone vincoli transitori, ma definitivi. Nella recentissima sent. n. 193 del 2012, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

5.2. Si deve poi considerare che il meccanismo di accantonamento delle risorse «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» è particolarmente odioso per la Regione Sardegna. Come si è già detto e come è noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale (si v. le sentt. n. 99 e 118 del 2012, nonché il pendente ricorso rubricato al Reg. Confl. Enti n. 9/2012), la Regione ancora attende (ormai da due anni e nove mesi) che lo Stato dia completa e corretta esecuzione al nuovo regime di compartecipazione alle entrate erariali previsto dall'art. 8 dello Statuto, come riformato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006. Il fatto che lo Stato, inadempiente ai doveri cui si è autovincolato con la riforma dello Statuto, oggi accampi nuove pretese illegittime da farsi valere proprio sul regime delle compartecipazioni rende ancor più evidenti i vizi ora contestati.

5.2.1. Ai sensi del novellato art. 8 dello Statuto, invero, le entrate della Regione Sardegna derivano «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f)



dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici”.

5.2.2. È appena il caso di rievocare la vicenda che — come è ben noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale — ha condotto all'approvazione del novellato testo statutario, ora riportato.

La riforma dell'art. 8 dello Statuto, invero, si rese necessaria per permettere alla Regione di far fronte all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria territoriale e nazionale. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto tra il Ragioniere generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere generale rappresentava di aver presentato, nell'ambito del precedente sistema di compartecipazione al gettito d'imposta, che prevedeva una determinazione annuale in merito, una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. “nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa”, e che tale proposta era stata predisposta “abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione”.

Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere generale rappresentava che “il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale”.

È proprio in considerazione della palese insufficienza (esplicitamente riconosciuta dallo Stato) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già detto, nel 2006, con la quale — fra l'altro — si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai “sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici” e — per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati — si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. m) e f) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Risulta dunque per *tabulas*, sia dalla posizione assunta dallo Stato nell'interlocuzione con la Regione, sia (e soprattutto) dal contenuto normativo della novella statutaria del 2006, che il regime delle entrate regionali è stato modificato al fine permettere alla Sardegna di assolvere ai propri compiti istituzionali, in considerazione delle condizioni fattuali e normative maturate nel tempo (in particolare, dell'accoglienza alla Regione di alcune funzioni supplementari, come tutte quelle in materia di sanità, di trasporti e di continuità territoriale).

Orbene: non solo, allo stato, e nonostante le puntuali affermazioni di codesta Ecc.ma Corte nelle sentt. n. 99 e 112 del 2012, il nuovo regime statutario non ha ancora avuto compiuta esecuzione, ma si pretende anche, adesso, di sottrarre alla Regione Sardegna ulteriori risorse, quando lo stesso Stato — come si è visto — ha riconosciuto la necessità di assegnarne di supplementari. Il che, si ripete, determina la violazione dell'art. 8 dello Statuto, ma si risolve anche in violazione (in combinato) del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'evidente contraddittorietà degli interventi normativi succedutisi nel tempo.

5.2.3. Per mero tuziorismo, è infine opportuno precisare, sul punto, che la violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia può e deve essere censurata sebbene l'art. 8 di tale Statuto sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54.

La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, invero, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto speciale della Sardegna che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, dello Statuto medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione. Tali disposizioni, infatti, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di “decostituzionalizzazione” (come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque “assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda”, sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto (così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui *adde* le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).



5.3. In definitiva, l'art. 15, comma 22 del decreto-legge n. 95 del 2012 è palesemente lesivo dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alla ricorrente in quanto impone la partecipazione regionale alla riduzione della spesa sanitaria per un periodo di tempo indeterminato, nonostante che la Regione provveda al servizio di tutela del diritto alla salute senza oneri a carico del bilancio statale.

Per questa ragione:

sono violati gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

è violato l'art. 8 dello Statuto, e con esso il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., perché lo scomputo del contributo previsto dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8;

è violato l'art. 119, comma 4, Cost., anche in relazione con l'art. 32 Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato, a valere sul finanziamento della spesa sanitaria regionale, contravviene al principio di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche, con la conseguente violazione dell'art. 32 Cost., in ragione dei pregiudizi recati al diritto alla salute dei cittadini sardi;

è violato l'art. 6 dello Statuto, in quanto il minor finanziamento della spesa sanitaria impedisce di fatto alla Regione di esercitare la sua potestà amministrativa in materia;

è violato l'art. 117, comma 3, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, perché lo Stato impone oneri su un capitolo di spesa che è integralmente finanziato dalla Regione, così esorbitando dalla competenza a fissare i soli "principi fondamentali" nella materia "coordinamento della finanza pubblica" e impedendo alla Regione lo svolgimento autonomo delle funzioni (anche economico finanziarie) direttamente attribuite dallo Stato.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 117 e 119 Cost. e degli artt. 6, 7 e 8 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna. L'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 dispone che "Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure".

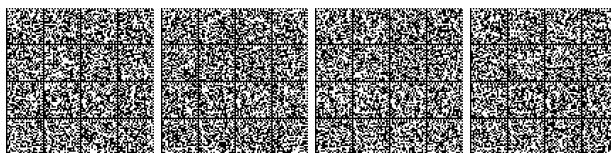
Valgono anche per il presente comma i vizi già elencati in relazione all'art. 15, comma 22, del decreto-legge qui impugnato. In particolare, il legislatore statale, anche in questo caso, ha imposto un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica a carico del bilancio regionale, senza delimitare il periodo di questo particolare sforzo finanziario così fissato (che, infatti, sarà massimo "a decorrere dal 2015"). Inoltre, anche in questo caso, lo Stato fa valere le proprie pretese con accantonamenti sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali, che, nel caso della Regione Sardegna, ancora attendono di essere versate dopo la riforma dell'art. 8 dello Statuto avvenuta del 2010.

Pertanto anche l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 è palesemente lesivo dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alla ricorrente in quanto impone la partecipazione ad un nuovo onere di finanza pubblica per un periodo di tempo indeterminato.

Per questa ragione:

sono violati gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

è violato l'art. 8 dello Statuto, e con esso il principio di leale collaborazione, perché il contributo alla finanza pubblica è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8;



è violato l'art. 119, comma 4, Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato impedisce, di fatto, alla Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare in ragione della Costituzione, dello Statuto e della legge in generale;

è violato l'art. 6 dello Statuto, in quanto l'accantonamento delle somme ivi previste in sulla quota di compartecipazione alle entrate erariali prevista dall'art. 8 dello Statuto impedisce di fatto alla Regione di esercitare la potestà amministrativa nelle materie di sua competenza;

è violato l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto il legislatore, determinando un obbligo finanziario indefinito per la Regione, ha esorbitato dalla propria competenza concorrente nella materia "coordinamento della finanza pubblica".

6.1. Il successivo comma 4 dell'art. 16, poi, prevede che "dopo il comma 12 dell'articolo 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, è aggiunto il seguente comma: «12-bis. In caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui: a) al comma 10 del presente articolo; b) all'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44; d) agli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali.»".

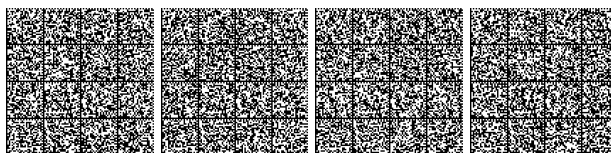
Il comma in esame disciplina il caso in cui le Regioni e lo Stato non conseguano l'accordo sul "livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti" e sul "saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista", ossia, in termini più generali, sulle componenti del patto di stabilità interno. Ove, appunto, non si raggiunga tale accordo, tra di esse vale l'ultimo patto stipulato, modificato per tenere conto degli ulteriori contributi alla finanza pubblica determinati dall'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 (€ 314.234.000,00 per l'anno 2012; € 368.156.000,00 annui per gli anni 2013 e successivi) e dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011 (860 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 da dividere per il comparto delle autonomie speciali).

La modificazione del patto, che il legislatore statale, dalla sua prospettiva, ha chiamato "miglioramento", nella prospettiva della Regione è senz'altro peggiorativa del patto di stabilità (e da tanto deriva l'interesse all'impugnazione).

Lo Stato ha previsto, poi, che tali misure decorressero "in caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio", termine che è ormai già decorso. A questo proposito, però, si deve tenere conto che il decreto-legge n. 95 del 2012 è stato pubblicato in *G.U.* il 6 luglio 2012 e che è stato convertito in legge 7 agosto 2012, pubblicata in *G.U.* solo il 14 agosto 2012. È del tutto evidente che la scansione dei tempi necessari per evitare che le Regioni fossero vincolate al precedente patto di stabilità, ma con i saldi peggiorati in ragione del presente comma, è stata così ristretta da impedire di fatto che fosse conseguito l'accordo in questione e da imporre l'applicazione della normativa unilateralmente imposta dallo Stato.

Questa difesa non ignora il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che vuole che il termine di conclusione del patto sia ordinatorio e non perentorio. Scrutinando l'art. 1, comma 148, della legge n. 266 del 2005, che disponeva, circa il patto di stabilità 2006-2008, che "in caso di mancato accordo si applicano [alle Regioni ad autonomia speciale] le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario", codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha infatti affermato che "la mancata conclusione dell'accordo entro il termine previsto non comporta [...] la definitiva applicazione del regime di spesa delle Regioni a statuto ordinario. Tale interpretazione trova conferma nella prassi applicativa, dato che fino al 2006 gli accordi in concreto stipulati da Stato e Regioni a statuto speciale sono stati conclusi quasi tutti alcuni mesi dopo lo scadere del termine del 31 marzo. Deve dunque ritenersi che, in base alla norma censurata, sostanzialmente omogenea a quella già scrutinata da questa Corte [*cf.* sent. n. 353 del 2004], e dalla stessa ritenuta non contraria a Costituzione, in caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo entro il termine del 31 marzo si applicano i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente".

Purtuttavia, la norma in esame non è affatto omogenea a quella di cui all'art. 1, comma 148, della legge n. 266 del 2005, né a quella scrutinata con sent. n. 353 del 2004 (ci si riferisce all'art. 29, comma 18, della legge n. 289 del 2002: "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano concordano, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell'economia e delle finanze, per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti. Fino a quando non sia raggiunto l'accordo, i flussi di cassa verso gli enti sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2003-2005"), per due ordini di motivi. In primo luogo, come già si accennava, il termine del 31 luglio 2012 segue quello già



fissato del 31 marzo 2012, sicché vi è motivo di ritenere che questo secondo termine sia perentorio. In secondo luogo, il nuovo termine è stato fissato, strumentalmente, ad un momento temporale impossibile da rispettare, sicché la disciplina unilaterale dettata dallo Stato non costituisce un aspetto eventuale del mancato accordo, bensì la fatale conseguenza del (rapido) fluire del tempo.

Per tali motivi, il principio di leale collaborazione risulta violato per due differenti profili: perché il legislatore ha fissato un termine sostanzialmente impossibile da rispettare al momento in cui il decreto-legge n. 95 del 2012 è stato emanato; perché un termine perentorio contravviene al principio dell'accordo, cui sono ispirati i rapporti finanziari tra Stato e Regioni ad autonomia speciale.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 sgg. Cost., degli artt. 116 e 133 Cost., degli artt. 3, 43 e 54 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna. L'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 reca disposizioni sul riordino delle province e delle loro funzioni. In particolare, il legislatore ha demandato al Governo la determinazione dei requisiti minimi di popolazione residente e di estensione territoriale che le province dovranno avere (comma 2) e ha richiesto alle Regioni di trasmettere una proposta di riordino delle province ubicate nel loro territorio (comma 3). Tenuto conto di tali iniziative, un successivo "atto legislativo di iniziativa governativa" determinerà il riordino delle province, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane (comma 4). Nel caso di accorpamento di più province, il comune più popoloso tra i due che già erano capoluogo di provincia rimarrà comune capoluogo (comma 4-bis).

Il "riordino" previsto con l'articolo in esame sottende una radicale diminuzione del numero delle province, attraverso la soppressione di molte di esse e il relativo accorpamento delle circoscrizioni territoriali ad altro Ente. Tanto si deriva direttamente dal comma 2 dell'art. 17, in cui si demanda al Consiglio dei Ministri la "apposita deliberazione" relativa al riordino delle province dei requisiti minimi di popolazione residente e di estensione territoriale. Il Governo ha attuato tale previsione con la deliberazione 20 luglio 2012, in *G.U.* 24 luglio 2012, n. 171, fissando il minimo di duemilacinquecento chilometri quadrati quanto al requisito della dimensione territoriale, e un minimo di trecentocinquantamila abitanti quanto alla popolazione residente. In questo modo, dunque il riordino delle province non è divenuto altro che l'operazione di individuazione delle province che non superano i requisiti così stabiliti, le quali saranno soppresse con conseguente accorpamento del loro territorio ad altro ente provinciale. Che sia così è vieppiù confermato dall'art. 1, commi 5 e 6, della cit. deliberazione 20 luglio 2012, nei quali si prescrive che "Le iniziative di riordino delle province stabiliscono le denominazioni delle province esistenti in esito al riordino" (comma 5) e che "In esito al riordino [...] assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo delle province oggetto di riordino con maggior popolazione residente". È evidente che la determinazione di un unico nome e di un unico capoluogo si giustifica in ragione della necessità di soppressione di alcune province e di conseguente accorpamento con quelle che rimangono attive.

Tutto questo complesso procedimento (che, come si è evidenziato, passa necessariamente per la soppressione di alcune province e il relativo accorpamento dei territori) si applica, ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame, a "tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto". Il successivo comma 5, però, prescrive che "Le Regioni a statuto speciale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione per le province autonome di Trento e Bolzano".

Orbene, si deve tenere conto che le province "esistenti alla data di entrata in vigore" erano, nella Regione Sardegna, le c.d. "province storiche", ossia Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano. Le province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, infatti, sono state soppresse dal *referendum* del 6 maggio 2012, che ha abrogato (tra le altre) la legge reg. n. 9 del 2001, che le aveva istituite.

Di queste quattro province, tre sono espressamente previste dall'art. 43 dello Statuto, che prevede che "Le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali. Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con *referendum*". La Provincia di Oristano è stata istituita con legge (statale) n. 306 del 1974.

Così ricostruito il contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, i suoi vizi di legittimità costituzionale appaiono palesi.

In primo luogo, per poter effettuare l'"adeguamento del proprio ordinamento", che potrebbe comportare anche l'eventuale soppressione o l'accorpamento fosse pure di una sola delle Province di Cagliari, Sassari e Nuoro sarebbe, invero, necessaria la revisione dello Statuto. Alla legge regionale, infatti, compete la modificazione delle circoscrizioni delle tre Province statutarie, non certo la soppressione dell'una o dell'altra. Né la legge regionale, per lo stesso motivo, potrebbe determinare la fusione di due o di tutte e tre le Province statutarie.



Ciò premesso, è agevole osservare che la Regione Sardegna non ha nella sua disponibilità il relativo procedimento. Lo Statuto, infatti, ai sensi dell'art. 54 dello stesso, si può riformare solo con legge costituzionale, sicché la Regione Sardegna non ha la possibilità di adeguarsi all'art. 17, del decreto-legge n. 95 del 2012 (ai sensi dell'art. 54, ultimo comma, dello Statuto, solamente "le disposizioni del Titolo III"), ossia gli artt. da 7 a 14 del medesimo, relativi a finanze, demanio e patrimonio regionale, "possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione").

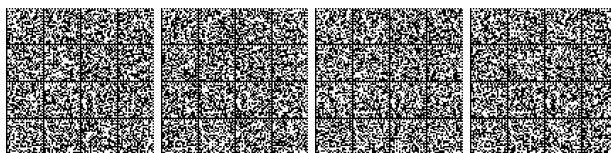
A questo proposito si deve considerare che la recentissima sent. n. 198 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, che imponeva alle Regioni, compresa la Sardegna, di ridurre il numero dei consiglieri regionali e degli assessori, nonché i loro emolumenti, per poter essere considerate Enti virtuosi ai fini del coordinamento della finanza pubblica. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in quel caso, ha affermato che "la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni".

Quand'anche il riordino delle province sarde dovesse contemplare la sola soppressione della Provincia di Oristano e il conseguente accorpamento della sua intera circoscrizione territoriale o di parti di essa ad una o più delle altre tre province statutarie, poi, la procedura decisionale per il riassetto del territorio dovrebbe comunque rispettare l'art. 43 dello Statuto che, come si è visto, impone lo svolgimento di un *referendum* in cui sia definita la volontà delle popolazioni interessate. È del tutto evidente che la consultazione elettorale non si può tenere nel brevissimo tempo messo a disposizione dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge n. 95 del 2012 (sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2012, nemmeno dalla data di conversione in legge del medesimo).

Né si potrebbe obiettare che, a questo proposito, possa essere utile il *referendum* consultivo regionale celebratosi, ai sensi della legge reg. n. 20 del 1957, in data 6 maggio 2012. Il quesito n. 5, relativo al tema qui in esame, era di siffatta formulazione: "*Referendum* n. 5: «Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province 'storiche' della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?»". È del tutto evidente che la formulazione della proposta referendaria non è in alcun modo sovrapponibile all'eventuale soppressione della Provincia di Oristano e annessione del relativo territorio ad una o più delle altre province statutarie, sicché, per effettuare il "riordino" delle province in ossequio all'art. 43 dello Statuto, sarebbe senz'altro necessaria una ulteriore consultazione popolare. Per tale motivo, dunque, appare evidente che il comma 5 dell'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012, come pure i commi da 1 a 4-*bis*, nella misura in cui pretendono di costituire "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", violano il principio di leale collaborazione, in una con gli artt. 43 e 54 dello Statuto, nella misura in cui impongono alla Regione di conformarsi a principi di coordinamento della finanza pubblica che postulano o la revisione dello Statuto o lo svolgimento di consultazioni referendarie che non sono certamente possibili nel limitatissimo periodo di tempo che è messo a disposizione delle Regioni a statuto speciale dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Non basta. Si deve considerare che l'art. 133 Cost. prevede che "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione". Premesso che la competenza a istituire nuove province e modificare le circoscrizioni provinciali, in ragione del principio di specialità e visto l'art. 45 dello Statuto, deve essere riconosciuta in capo al legislatore regionale e non al legislatore statale, anche il primo comma dell'art. 133 Cost. fa salvo il principio della consultazione delle comunità locali (seppure attraverso l'iniziativa legislativa dei comuni e non tramite *referendum*), cosa che non può certo avvenire nei ristrettissimi tempi previsti dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge n. 95 del 2012.

In definitiva, e in sintesi, dunque, il comma 5 dell'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012, come pure i commi da 1 a 4-*bis*, nella misura in cui pretendono di costituire "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", violano l'art. 43 dello Statuto, in una con l'art. 54 dello stesso e l'art. 116 Cost., in quanto dispongono circa il riassetto di Enti provinciali che sono direttamente disciplinati dallo Statuto di autonomia. Gli artt. 43 e 54 dello Statuto e 116 Cost. sono violati, poi, anche per un ulteriore profilo, perché l'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012, commi da 1 a 5, dispone in ordine al riassetto delle province sarde senza contemplare lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 43 dello Statuto medesimo. Violato è anche il principio di leale collaborazione, perché il legislatore ha imposto alla Regione Sardegna un termine per ottemperare ai principi fissati con l'articolo qui censurato che non consentono lo svolgimento degli adempimenti previsti dall'art. 43



dello Statuto. Infine, è violato l'art. 133, comma 1 Cost., anche in relazione al principio di leale collaborazione, in quanto l'art. 5 del decreto-legge n. 95 del 2012, specie per la rigida scansione dei tempi del procedimento, non consente la consultazione delle comunità locali, nemmeno sotto forma delle "iniziative dei comuni".

7.2. Illegittimi sono anche i successivi commi da 6 a 12 dell'art. 17 qui censurato. In quelle disposizioni si porta a compimento la riforma delle funzioni provinciali (commi da 6 a 11) e si conferma la riforma degli organi di governo delle province (comma 12) già varata con l'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011. Come ben sa codesta Ecc.ma Corte costituzionale, la Regione Sardegna ha già impugnato l'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 con ricorso tuttora pendente e rubricato al n. 47/2012 Reg. Ric. Pertanto, in questa sede, non si può che insistere nei motivi di ricorso già formulati. In particolare, si deve sottolineare il palmare contrasto di queste previsioni con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva nelle materie "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione" e "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (art. 3, comma 1, lett. a) e b), dello Statuto).

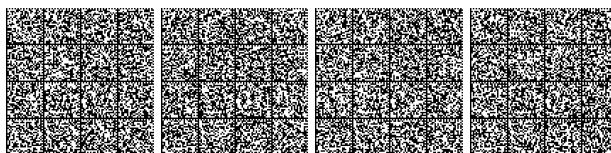
L'autoritativa e unilaterale determinazione, da parte dello Stato, della riforma degli organi e delle funzioni delle province e l'esclusione della remunerazione delle cariche politico-amministrative degli enti territoriali già disposta con l'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 e oggi confermata dall'art. 17 (in particolare: commi 6 e 12), del decreto-legge n. 95 del 2012 è violativa della previsione statutaria che riserva alla Regione l'ordinamento degli enti locali. Né si potrebbe obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle "fondamentali" delle "riforme economico-sociali della Repubblica", poiché essa entra in estremo dettaglio nell'ordinamento degli enti locali, senza che ciò risulti necessario per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale (ben si sarebbe potuto e dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di riforma dell'ordinamento degli enti locali del territorio sardo, nel rispetto di alcuni principi e criteri generali, anche attinenti al contenimento dei costi, così da poterli adattare alle variegata realtà locali).

Sono, poi, particolarmente lesivi delle attribuzioni regionali i commi 6 e 7 e 8 dell'articolo in esame, come già lo erano i commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 (le cui determinazioni sono per l'appunto confermate e fatte salve dalle disposizioni qui impuginate), nella parte in cui operano il trasferimento ai comuni delle funzioni già attribuite alle province e le connesse le risorse umane, finanziarie e strumentali.

Né si potrebbe ritenere che il legislatore statale fosse a ciò legittimato in ragione dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., in quanto in detta disposizione generale si fa riferimento alle "funzioni fondamentali" degli Enti locali e qui trova applicazione la disciplina speciale dello Statuto di autonomia.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 sgg. Cost., dell'art. 116 Cost., degli artt. 43 e 54 della legge Cost. n. 3 del 1948. L'art. 18 del decreto-legge n. 95 del 2012 disciplina l'istituzione delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (comma 1), disciplinando il loro territorio (comma 2), le forme di approvazione dello statuto di autonomia (commi 2-bis e 9), la composizione e le attribuzioni degli organi (comma 3), il regime transitorio di funzionamento dell'Ente, anche nelle more dell'adozione dello Statuto (commi 3-bis, 3-ter, 3-quater), l'elezione del sindaco (comma 4), la composizione del "consiglio metropolitano" (commi 5 e 6) e le attribuzioni dei "consiglieri metropolitani" (comma 10), le funzioni attribuite al nuovo Ente (comma 7), le funzioni che, invece, rimangono di competenza della Regione (comma 7-bis), la dotazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente (comma 8), la disciplina applicabile in via residuale (comma 11), l'attribuzione di ulteriori funzioni (comma 11-bis).

Si è già detto che la disposizione in esame non menziona direttamente una città metropolitana da istituirsi nella Regione Sardegna. Tuttavia si deve ricordare che l'art. 17, comma 5, della legge n. 142 del 1990, prima fonte dell'ordinamento, a quanto consta, a disciplinare questo tipo di Ente, prevedeva che "In attuazione dell'art. 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l'area metropolitana di Cagliari". Questo comma è stato poi modificato e trasfuso nel d.lgs. n. 267 del 2000, recante T.U. sull'ordinamento degli Enti locali, il cui art. 22, comma 1, prevedeva che: "Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". Il successivo comma 2 demandava alle Regioni i successivi adempimenti, mentre il comma 3 prevedeva che "Restano ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale". L'art. 22 del T.U.E.L. è oggi abrogato in forza dell'art. 18, comma 1, ult. cap., del decreto-legge n. 95 del 2012 ("Sono abrogate le disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del citato testo unico di cui al decreto legislativo



n. 267 del 2000, nonché agli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni". Con tale abrogazione, evidentemente, alla Regione Sardegna dovrebbe rimanere preclusa l'istituzione di città metropolitane nel territorio regionale, tra cui quella di Cagliari.

In questo modo, però, è violato l'art. 45 dello Statuto, in cui si prevede che "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con legge istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni". È di immediata evidenza che l'articolo ora menzionato non contempla direttamente le città metropolitane. Tuttavia, se si tiene conto che le città metropolitane, nel territorio su cui insistono, modificano in maniera sensibile sia l'ordinamento della provincia sia l'ordinamento dei comuni che ne faranno parte, appare egualmente evidente che l'art. 45 dello Statuto deve essere interpretato nel senso che, tra le attribuzioni della Regione, è compresa l'istituzione delle città metropolitane, non espressamente menzionata solo a causa dell'antiorità dello Statuto rispetto alla introduzione nel nostro ordinamento della nuova tipologia di ente locale.

Date queste premesse, l'art. 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, nella parte in cui abroga l'art. 22 (specie il comma 3) del T.U.E.L. e nella misura in cui disciplina l'istituzione e l'ordinamento delle città metropolitane escludendo la possibilità per la Regione di istituire simili Enti nel proprio territorio e, anzitutto, la città metropolitana di Cagliari, viola l'art. 45 dello Statuto, in una con l'art. 54 dello stesso e l'art. 116 Cost., in quanto dispone circa il riassetto di Enti territoriali senza tenere conto che lo Statuto sardo conferisce tale competenza alla Regione, anche giusta l'art. 116 Cost. (come ha affermato la cit. sent. n. 198 del 2012). Gli artt. 45 e 54 dello Statuto e 116 Cost. sono violati anche per un ulteriore profilo, nella misura in cui l'art. 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, nel definire il procedimento di istituzione della città metropolitana (commi 2, 2-bis, 3-bis, 3-ter e 3-quater), non contempla lo svolgimento preventivo di una consultazione tra le popolazioni interessate, come previsto, appunto, dall'art. 45 dello Statuto, che regola la maggiore autonomia conferita alle Regioni speciali tutelata e riconosciuta anche dall'art. 116 Cost.

9. Illegittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 3 della legge Cost. n. 3 del 1948. L'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012 detta disposizioni sulle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

In particolare, i commi da 2 a 4 e 6 disciplinano l'istituzione, l'organizzazione e le funzioni delle unioni di comuni.

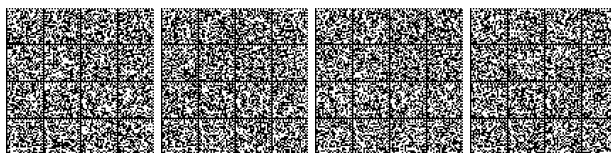
Il comma 2, più precisamente, sostituisce i commi da 1 a 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, introducendo, però, alcune limitate modifiche all'impianto della disciplina già in vigore, che è opportuno riportare, seppure in sintesi estrema.

i) Non è venuto meno il carattere obbligatorio dell'unione dei Comuni. Vero è che l'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 138, nella nuova formulazione prevede che i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti "possono esercitare in forma associata" le loro funzioni, ma tale possibilità configura solo una "alternativa a quanto previsto dall'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78". Unica eccezione alla costituzione dell'unione è disciplinata al comma 12 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, nella formulazione oggi vigente, laddove si prevede che "l'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico [delle leggi sugli Enti Locali, d.lgs. n. 267 del 2000], che hanno durata almeno triennale. Ove, alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione [...] agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1". L'eccezione è, a ben vedere, insignificante, perché, o nella forma dell'unione di comuni disciplinata dall'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, o nella forma dell'unione di comuni disciplinata dall'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, o, ancora, nella forma della convenzione ex art. 30 T.U.E.L., lo svolgimento in forma associata (o consociata) delle funzioni finisce per essere inderogabile.

ii) Il comma 2 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dall'articolo qui censurato, enumera le ulteriori funzioni affidate alle unioni di comuni, in particolare quelle concernenti il bilancio e la programmazione economico-finanziaria.

iii) Il comma 3 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dall'articolo qui impugnato, poi, ribadisce il principio di successione universale dell'unione ai comuni in essa associati, limitatamente ai servizi esercitati e alle funzioni svolte in forma associativa, già contenuto nel comma 5 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, per come convertito in legge n. 148 del 2011.

iv) Il comma 4 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dall'articolo in esame, definisce alcuni parametri minimi delle istituende unioni di comuni, quanto al criterio della popolazione residente, in questo riproducendo sostanzialmente le norme già previste nel comma 6 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, per come convertito in legge n. 148 del 2011.



v) Il comma 5 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dall'articolo qui censurato, disciplina il procedimento di costituzione delle unioni di comuni, prevedendo che "I comuni [...], con deliberazione del consiglio comunale, da adottare a maggioranza dei componenti [...] avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo". Questa disposizione, lo si anticipa, oltre a confermare l'obbligatorietà delle unioni di comuni (sembrando la Regione tenuta a provvedere in presenza della proposta comunale) è particolarmente invasiva delle competenze della ricorrente, in quanto limita la potestà della Regione alla mera istituzione dell'unione, secondo le proposte provenienti dagli enti comunali, senza che vi sia una partecipazione alla fase istruttoria e decisoria del procedimento.

vi) I commi da 6 a 13 del decreto-legge n. 138 del 2011, come modificato dall'articolo qui impugnato, poi, disciplinano gli organi dell'unione, le loro competenze e la loro composizione, come già facevano, in maniera analoga (sovente anche con le medesime formulazioni testuali), i commi da 10 a 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, per come convertito in legge n. 148 del 2011.

Sono, invece, rimasti intatti i commi da 17 a 21, 25 e 26 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, ove si dettano disposizioni relative alla composizione degli organi di governo e di controllo dei comuni che non sono obbligati a costituire un'unione, nonché allo svolgimento delle loro funzioni istituzionali e alla rendicontazione delle spese di rappresentanza. Il comma 27 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, anch'esso non modificato, stabilisce i criteri di definizione degli enti locali cui è fatto divieto di costituire società per lo svolgimento di funzioni pubbliche. Il comma 28, anch'esso non modificato, prevede la verifica, da parte del Prefetto, dell'avvenuta soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, di cui all'art. 2, comma 186, lett. e), della legge n. 191 del 2009, e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. I commi 30 e 31, infine, prevedono che l'applicazione dell'articolo non debba produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che siano assoggettati al patto di stabilità interno tutti i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti.

Non è stato modificato nemmeno il comma 29 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, ove si prevede che "le disposizioni [...] si applicano ai comuni appartenenti alla regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

9.2. All'interpolazione dell'art. 16 del decret-legge n. 138 del 2011, l'articolo qui impugnato somma ulteriori interventi, ancora in tema di unioni di comuni. Ad opera del comma 3 dell'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012 è interamente novellato l'art. 32 del T.U.E.L., ove è disciplinata le caratteristiche generali dell'unione di comuni.

Il successivo comma 4, vieppiù confermando il principio della sostanziale obbligatorietà dello svolgimento delle funzioni comunali in forma associata, nelle forme già sopra brevemente descritte, prevede che "i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che fanno parte di un'unione di comuni già costituita alla data di entrata in vigore del presente decreto optano, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [...] ovvero per quella di cui all'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 [...]".

Il comma 6, poi, concede ai comuni il "termine perentorio" di sei mesi "dalla data di entrata in vigore del presente decreto" per deliberare circa la proposta di costituzione dell'unione di comuni.

Il solo comma 5 contempla una partecipazione della Regione al procedimento di istituzione delle unioni di Comuni, prevedendo che "Entro due mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare limiti demografici diversi rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto".

9.3. Come questa Ecc.ma Corte costituzionale ben sa, la Regione Sardegna ha già impugnato l'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, con il ricorso (*in parte qua*) tuttora pendente e rubricato al n. 47 del Reg. Ric. 2012. Anche ciò considerato, la Regione non si può esimere dal denunciare nuovamente i vizi di legittimità già lamentati nei confronti dell'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 come convertito in legge n. 148 del 2011, rivolgendoli alle nuove disposizioni.

9.4. L'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, in definitiva, nel novellare l'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 e nel dettare ulteriori disposizioni in tema di unioni di comuni, ha ulteriormente modificato in profondità l'organizzazione politico-amministrativa dei comuni minori della Sardegna, attraverso una disciplina di estremo dettaglio e particolarmente stringente.



È agevole constatare il palmare contrasto di queste previsioni con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” (art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto). L’istituzione obbligatoria di unioni di comuni, la contestuale riduzione dei consigli comunali a puri organi di partecipazione e del sindaco a semplice ufficiale di Governo producono l’effetto di determinare di fatto la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale, in violazione esplicita della competenza in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” di cui al più volte citato art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto.

Quanto ora affermato trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, in cui a più riprese si è statuito che alla disposizione statutaria ora richiamata si deve dare l’interpretazione più ampia che sia consentita, tanto che in essa deve essere ricompresa anche la potestà di istituire nuove province (sent. n. 230 del 2001), nonché quella di regolare la finanza locale (sent. n. 275 del 2007).

Si deve aggiungere, infine, che il comma 2, ult. cpv., dell’art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, nella formulazione vigente (come già il comma 4, ult. cpv., dell’art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 come convertito in legge n. 148 del 2011) è specificamente illegittimo, in quanto prevede un regolamento statale in materia di (esclusiva) competenza regionale (e precisamente quanto al “procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico”, ai “poteri di vigilanza sulla sua attuazione” e alla “successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l’unione”, tutti ambiti ricompresi nella materia “ordinamento degli enti locali”), in violazione dell’art. 117, comma 6 Cost. (in una con quella dell’art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto), che esclude la potestà regolamentare dello Stato nelle materie di competenza regionale.

Violato è anche l’art. 117, comma 4 Cost. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, infatti, nella sent. n. 456 del 2005, ha affermato che, l’art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. “deve innanzitutto ritenersi — in linea con quanto affermato con la citata sentenza n. 244 del 2005 — non conferente [...] nella parte in cui prevede, tra l’altro, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo” degli enti territoriali subregionali. Ciò in quanto in essa si fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l’indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, della Costituzione”. È evidente che l’argomentazione svolta nei confronti delle comunità montane deve estendersi pianamente alle unioni di comuni. Pertanto il legislatore, disciplinando il fenomeno associativo tra comuni, ha travalicato i confini della propria competenza legislativa, non solo violando l’art. 3, comma 1, dello Statuto sardo, ma anche usurpando la competenza residuale delle Regioni ordinarie, che, ai sensi dell’art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, è garantita anche alla ricorrente.

Né la previsione di cui al comma 29 dell’art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011, che vorrebbe essere una clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni a statuto speciale, a ben vedere, riesce ad escludere la lesione delle attribuzioni della Sardegna, per due ordini di motivi.

In primo luogo si deve ribadire che l’art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto della Sardegna conferisce alla ricorrente la potestà legislativa esclusiva nella materia “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”. È dunque evidente che la semplice applicazione dell’art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché nelle modalità di cui al comma 29, è già di per sé lesiva dell’autonomia regionale. La previsione del comma 29 appare, dunque, meramente di stile, perché la normativa statale, nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto, non può avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione qui censurata.

In secondo luogo, l’articolo in esame non introduce una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un’autoritativa e unilaterale determinazione delle forme e delle modalità di attuazione della c.d. intercomunalità, cui segue una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione, anche attivando le procedure necessarie per il rispetto del proprio Statuto, e pur applicandosi quanto previsto dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, non potrebbe che prendere atto e recepire in via automatica.

Proprio per questa ragione non si potrebbe obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle “fondamentali” delle “riforme economico-sociali della Repubblica” e nemmeno che costituisca esercizio dell’art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost., poiché essa regola con estremo dettaglio l’ordinamento degli enti locali, senza limitarsi all’essenziale e senza che ciò risulti necessario per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale (ben si sarebbe potuto e dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità di concreta attuazione del principio dell’intercomunalità, adattandolo alle variegate realtà locali).



10. Illegittimità costituzionale dell'art. 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento all'illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 22, e 16, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 sgg., degli artt. 32, 117 e 119 Cost. degli artt. 6, 7 e 8 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, 3, 117 e 119 Cost. All'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012, si prevede che, "fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale".

Tale previsione, oltre a costituire una "clausola di salvaguardia" meramente apparente, perché — come si è visto — il decreto-legge n. 95 del 2012 compromette direttamente l'autonomia delle Regioni speciali, lascia ferme le previsioni degli artt. 15 e 16. Essa è, pertanto, illegittima per le medesime ragioni che sorreggono le censure nei confronti di tali articoli e precisamente (in sintesi, e rimandando, per il resto, ai par. 6 e 7):

L'art. 15, comma 22 del decreto-legge n. 95 del 2012 è palesemente lesivo dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alla ricorrente in quanto impone la partecipazione regionale alla riduzione della spesa sanitaria per un periodo di tempo indeterminato, nonostante che la Regione provveda al servizio di tutela del diritto alla salute senza oneri a carico del bilancio statale. Per questa ragione:

i) sono violati gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

ii) l'art. 8 dello Statuto, e con esso il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., perché lo scomputo del contributo previsto dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8;

iii) è violato l'art. 119, comma 4 Cost., anche in relazione con l'art. 32 Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato, a valere sul finanziamento della spesa sanitaria regionale, contravviene al principio di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche, con la conseguente violazione dell'art. 32 Cost., in ragione dei pregiudizi recati al diritto alla salute dei cittadini sardi;

iv) è violato l'art. 6 dello Statuto, in quanto il minor finanziamento della spesa sanitaria impedisce di fatto alla Regione di esercitare la sua potestà amministrativa in materia;

v) è violato l'art. 117, comma 3, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, perché lo Stato impone oneri su un capitolo di spesa che è integralmente finanziato dalla Regione, così esorbitando dalla competenza a fissare i soli "principi fondamentali" nella materia "coordinamento della finanza pubblica" e impedendo alla Regione lo svolgimento autonomo delle funzioni (anche economico finanziarie) direttamente attribuite dallo Stato;

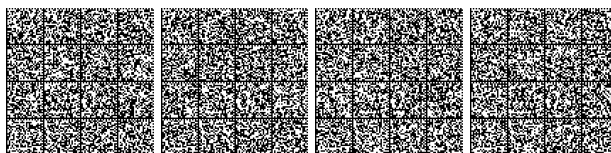
L'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, invece, impone un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica a carico del bilancio regionale, senza delimitare il periodo di contribuzione e detraendo le somme pretesamente dovute dalle Regioni direttamente dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali, che, nel caso della Regione Sardegna, ancora attendono di essere versate dopo la riforma dell'art. 8 dello Statuto avvenuta del 2010. Pertanto anche l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012:

i) viola gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

ii) viola l'art. 8 dello Statuto, e con esso il principio di leale collaborazione, perché il contributo alla finanza pubblica è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8;

iii) viola l'art. 119, comma 4 Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato impedisce, di fatto, alla Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare in ragione della Costituzione, dello Statuto e della legge in generale;

iv) viola l'art. 6 dello Statuto, in quanto l'accantonamento delle somme ivi previste in sulla quota di compartecipazione alle entrate erariali prevista dall'art. 8 dello Statuto impedisce di fatto alla Regione di esercitare la potestà amministrativa nelle materie di sua competenza;



il successivo comma 4 dell'art. 16, infine, come si è già detto, prevede che, qualora lo Stato e le Regioni non addivengano entro il 31 luglio 2012 ad un accordo sul patto di stabilità, sia applicato l'ultimo patto stipulato, modificato con ulteriori oneri per le Regioni. Ne viene, pertanto, la violazione del principio di leale collaborazione sia perché il legislatore ha fissato un termine sostanzialmente impossibile da rispettare al momento in cui il decreto-legge n. 95 del 2012 è stato emanato; sia perché un termine perentorio contravviene al principio dell'accordo, cui sono ispirati i rapporti finanziari tra Stato e Regioni ad autonomia speciale.

L'art. 24-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, tenendo "ferme" le previsioni dei precedenti artt. 15 e 16, risulta dunque affetto dai medesimi vizi, già riportati, e va — pertanto — dichiarato illegittimo.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 9, 15, 16, 17, 18, 19 e 24-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, pubblicato in G.U. 6 luglio 2012, n. 156, S.O., convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata in G.U. 14 agosto 2012, n. 189, S.O., per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; del principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica; del principio di buon andamento della pubblica Amministrazione; del principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 sgg. Cost.; degli artt. 3, 32, 39, 41, 75, 97, 116, 117, 119, 133 e 136 Cost.; degli artt. 3, 4, 6, 7, 8, 43, 45, 53 e 54 della legge Cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, anche in relazione all'art. 1, commi 834, 836 e 837, della legge n. 296 del 2006 e all'art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001.

Si produce la deliberazione della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna, n. 40/14 dell'11 ottobre 2012, di proposizione del gravame e di conferimento dell'incarico defensionale.

Cagliari - Roma, 12 ottobre 2012

Avv. LEDDA - Avv. prof. LUCIANI

12C0447

N. 161

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012
(della Regione Piemonte)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo anche conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 94 del 2012, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno e comunque, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, desunte, per l'anno 2011 dal SIOPE e che, in caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti delle imposte sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997, riscossa tramite modello F24 all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province medesime - Previsione che, qualora le somme stesse da riversare alle Province risultino incapienti per l'effettuazione del recupero di cui sopra, il versamento allo Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778-Agenzia delle Entrate, Fondi di Bilancio- che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulla assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori - Ricorso della Regione



Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione del principio di decentramento amministrativo - Denunciata violazione della sfera di legislazione esclusiva statale in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, compromessi dai tagli lineari decisi dal Governo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione della sfera di competenza residuale e concorrente regionale nelle attività trasferite e delegate e trasferite dalle Regioni alle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 7.
- Costituzione, artt. 5, 77, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto; 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che, fermo restando i vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni ed integrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012 d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente - Previsione che a tal fine è determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'art. 76, comma 7, terzo periodo, del citato d.l. n. 112 del 2008 - Previsione, altresì, che, a decorrere dalla data di efficacia del decreto, gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20 per cento rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo; gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40 per cento rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'art. 2, comma 11, e seguenti - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione dei principi di autonomia regionale e di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 8.
- Costituzione, artt. 5, 77 e 97.

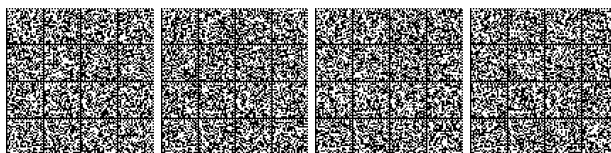
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che, fermo restando quanto disposto dal comma 10 del presente articolo, e fatte salve le funzioni di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14, del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, sono trasferite ai Comuni le funzioni amministrative conferite alle Province con la legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del presente decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione del principio di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione della sfera di competenza residuale e concorrente regionale nelle attività trasferite e delegate e trasferite dalle Regioni alle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 6.
- Costituzione, artt. 5, 77, 114, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto; 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che resta fermo che gli organi di governo delle Province sono esclusivamente il consiglio provinciale ed il presidente della provincia, ai sensi dell'art. 23, comma 15, del citato d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011 - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione della decretazione d'urgenza - Denunciata violazione dei principi di autonomia regionale e di decentramento amministrativo - Denunciata violazione del principio di autonomia regionale e provinciale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 12.
- Costituzione, artt. 5 e 114.

Ricorso della Regione Piemonte, (C.P. n. 80087670016) in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Roberto Cota, autorizzato con delibera della Giunta Regionale n. 6-4642 del 1° ottobre 2012, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Giovanna Scollo



(c.f.: SCLGNN54B54C351Y, fax: 0114324889, pec: giovanna.scollo@cert.regione.piemonte.it) dall'avv. Gabriele Pafundi (c.f.: PFNGRL57B09H501K, fax: 06.3212646, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso il secondo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, pro-tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 7 e 8, e dell'art. 17, commi 6 e 12, del d.l. 6.7.2012 n. 95 così come convertito, con modificazioni dalla legge 7.8.2012 n. 135 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 189, S.O. del 14 agosto 2012, per violazione degli artt 5, 114, 117 comma 2 lett. p) e commi 4 e 6, 118, 119 e 120 secondo comma della Costituzione, in relazione anche agli artt. 77 e 97 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

FATTO E DIRITTO

L'art. 16, commi 7 e 8, del d.l. n. 95/2012 (disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 7.8.2012, definisce i vincoli di carattere finanziario per gli enti territoriali determinando un drastico taglio delle risorse alle province e introduce disposizioni in materia personale.

L'art. 17 (riordino delle Province e loro funzioni), prevede una generale disciplina sul riordino delle province ridefinendo le funzioni dell'ente (comma 6) e confermando le disposizioni sugli organi di governo (comma 12) previste dall'art. 23 del d.l. n. 201/2011 convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011.

Il Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, istituito con l.r. n. 30/2006, con risoluzione del 21.9.2012 (doc. n. 1), ha avanzato al Presidente della Giunta Regionale la proposta di impugnare alla Corte costituzionale l'art. 16, commi 7 e 8, e l'art. 17, commi 6 e 12, del d.l. n. 95/2012 convertito dalla l. n. 135/2012.

La Regione è legittimata a proporre la presente impugnativa per la lesione diretta subita dalle norme contestate ma anche per la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali.

Più volte si è pronunciata Codesta Ecc.ma Corte (sentenze nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009) nel senso di ammettere le censure d'altronde è la stessa l. n. 131/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001, che all'art. 9 prevede che l'illegittimità costituzionale di norme statali possa essere sollevata «anche su proposta del Consiglio delle Autonomie Locali».

Art. 16, comma 7 e 8, violazione degli artt. 5, 117 commi 2 lett. p) 4 e 6, 118 e 119 nonché del principio della leale collaborazione.

Il comma 7 dispone la riduzione delle risorse per le province già a partire dal 2012 «Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012 n. 52 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012 n. 94, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446, riscossa tramite modello F 24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime. Qualora le somme da riversare alle province a titolo di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 risultino incapienti per l'effettuazione del recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 - Agenzia delle entrate, Fondi di Bilancio - che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, a motore, esclusi i ciclomotori».



Quanto all'art. 5 della Costituzione.

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

È evidente l'inversione del parametro costituzionale nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione anche dall'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale.

Il suddetto taglio dei trasferimenti interviene nella programmazione del bilancio in corso, con impossibilità di far fronte alle spese programmate e conseguente sfioramento del patto di stabilità interno, senza tenere conto delle differenziazioni che si verificano nelle varie regioni relativamente all'attribuzione delle funzioni delle province. Anche il Servizio Bilancio del Senato ha formulato dubbi sulla coerenza di tagli lineari così pesanti ed indiscriminanti che incidono sull'esistenza stessa delle Province tutte.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio appena istituito con il d.lgs. n. 68/2011 (art. 21), ed il fondo perequativo (art. 13 medesimo d.lgs.) sono così neutralizzati proprio nelle specifiche modalità di riparto e di determinazione.

Quanto all'art. 117 commi 2 lett. P), 4 e 6 e agli artt. 118 e 119 Cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. p) della Cost. attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. I tagli lineari decisi dal Governo proprio sul fondo sperimentale di riequilibrio, e sul fondo perequativo, per idi più «in corso d'opera», non consentono proprio quell'esercizio di funzioni fondamentali garantito e imposto dalla Costituzione.

Così facendo il Governo viola le competenze residuali e concorrenti delle Regioni e la stessa potestà regolamentare, in considerazione delle attività trasferite e delegate dalle Regioni alle Province di conseguenza incise dalla norma impugnata.

L'art. 119 della Cost. assegna autonomia finanziaria di entrata di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con assegnazione di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e con l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale.

È intervenuta la legge n. 42/2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Cost. in attuazione della quale sono stati emanati i d.lgs. n. 68 e 23/2011 («disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario» e «disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale»).

Il Governo non poteva, come invece ha fatto, emanare un decreto-legge che procede tout-court a dei tagli lineari ai fondi appena istituiti in attuazione della legge delega.

Violazione del principio di leale collaborazione.

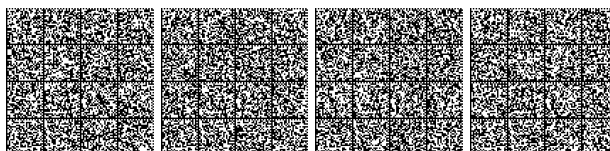
Il fondo perequativo di cui all'art. 13 d.lgs. n. 23/2011 prevede l'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Altrettanto dicasi per il fondo di riequilibrio di cui all'art. 21 d.lgs. n. 68/2011 che parla di «previo accordo».

Le riduzioni di detti fondi effettuate con la norma impugnata coinvolgeva la Conferenza Stato-città ed autonomie locali solo in un momento successivo (quello delle riduzioni da imputare a ciascuna provincia) e, per di più, con la più che generica espressione «tenuto conto anche delle analisi di spesa effettuate ... dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno». Decreto comunque emanato entro il 15 ottobre 2012. Più che adombrando un intervento sostitutivo dello Stato fuori dai casi previsti dall'art. 8 della l. n. 131/2003 e per attraverso un mero decreto ministeriale.

Art. 16, comma 8: «Fermi restando i vincoli assunzionali di cui all'art. 76 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito con legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni ed integrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012 d'intesa con Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente.

A tal fine è determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso gli enti, considerando anche le unità di personale in servizio presso le società di cui all'art. 76, comma 7, terzo periodo, del citato decreto-legge n. 112 del 2008. A decorrere dalla data di efficacia del decreto gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20 per cento rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo; gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40 per cento rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'art. 2, comma 11, e seguenti».



Nonostante la prevista intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, essa afferisce ad una fase meramente esecutiva di disposizioni di dettaglio in cui sono già precisati, in modo vincolante, gli stringenti parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali.

Adottando il criterio prioritario del rapporto tra dipendenti e popolazione residente, si prescinde dalle funzioni e si penalizzano i Comuni più piccoli, al di là di ogni diversa considerazione sulla efficienza e la «virtuosità».

Ancora una volta si compromette anche l'autonomia regionale e si lede il principio del più ampio decentramento amministrativo (art. 5 cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 cost.).

Art 17, comma 6, violazione degli artt. 5, 114, 117, commi 2 lett. p) e 4 e 6, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

Il comma 6 dell'art. 7 (riordino delle province e loro funzioni), interviene, richiamandone però il contenuto, sull'art. 23 del d.l. 201/11 convertito nella l. 214/11 e così dispone: «Fermo restando quanto disposto dal comma 10 del presente articolo, e fatte salve le funzioni di indirizzi e di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 18, comma primo, della Costituzione, ed in attuazione delle disposizioni di cui al comma 18 del citato art. 23, come convertito, con modificazioni, dalla citata legge n. 214 del 2011, sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alla province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del presente decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione».

Tale comma, di difficile interpretazione in relazione ai commi 14 e 18 dell'art. 23 del d.l. 201/11, viene impugnato, proprio sotto tale profilo qualora confermativo di dette statuizioni, per le stesse ragioni di cui al ricorso pendente r.g. n. 18/2012. Ragioni che qui si ripropongono insieme a specifici altri dubbi di costituzionalità che la norma solleva, non intendendosi comunque e in ogni caso del tutto superati quelli già proposti.

Quanto all'art. 5 della Costituzione, ivi si riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali, al principio del più ampio decentramento amministrativo ed all'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

È evidente l'inversione del parametro costituzionale della norma impugnata, con conseguente grave compromissione, come meglio si specificherà, anche dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa.

Quanto all'art. 114 della Costituzione. La Costituzione definisce le Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, enti costitutivi della Repubblica - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.

L'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, la riduzione del Consiglio Provinciale non più ad organo di governo ma di indirizzo e coordinamento della attività dei Comuni, l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali, viola apertamente l'art. 114 nella sostanza e nella forma, in quanto una proposta di riordino (che non equivale necessariamente a soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali non può essere oggetto di un decreto-legge volto a risanare le finanze pubbliche (obiettivo peraltro non raggiunto con la norma impugnata) e di fatto modificativo della Costituzione.

Nessuna autonomia opzionale è lasciata alle Province ed alle stesse Regioni in aperta violazione del secondo comma dell'art. 114.

Quanto all'art. 117, commi e lett. p) 4 e 6, 118 e 119 cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. L'intervento «demolitorio» attuato con la norma impugnata, travalica la competenza statale il cui limite è dato dal parametro costituzionale appena citato in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 della Costituzione istitutivi, appunto, delle autonomie locali e, per quello che qui ci riguarda, delle Province.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in merito alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, può essere esercitata nel rispetto della loro «esistenza» quale «enti autonomi con poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione». Le norme impugnate, viceversa, aboliscono le funzioni (ed i relativi organi) fondamentali affidando 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 le funzioni o sono legislative e regolamentari (Regioni), o sono regolamentari e amministrative (Province e Comuni), «l'indirizzo e il coordinamento» del tutto svuotato dalle funzioni proprie attribuite ad altri è un pallido «escamotage» incapace di nascondere la cancellazione delle Province ed il conseguente impatto anche sull'assetto legislativo e regolamentare delle Regioni ledendone la stessa autonomia.



Il Governo viola le competenze residuali e concorrenti della Regioni, e la stessa potestà regolamentare 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, conferiscono o meno funzioni amministrative alle Province (ed ai Comuni), anche attraverso l'istituto della delega. Le Province a loro volta sono titolari anche di funzioni amministrative proprie e di potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite (artt. 118 e 118, VI° c., 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, crea un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali. L'esercizio della potestà amministrativa regionale è fortemente inciso dalle norme impugnate in quanto l'amministrazione regionale, che ha già delegato o attribuito alle Province funzioni sue proprie, è costretta a riprendersene per attribuirle (coattivamente) ai Comuni e tenere per sé quelle necessitate dall'unitarietà dell'esercizio.

Lasciare quattro funzioni di «area vasta», dimenticandone altre importantissime (per es. mercato del lavoro e formazione professionale,) incide negativamente e pesantemente anche sui «percettori» di tali funzioni.

Violazione dell'art. 77 cost.

Il decreto-legge n. 95 riguarda «disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

L'iniziativa di cui all'art. 17 non produce alcun risparmio (vedasi la tabella elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato) ma, anzi, lascia inalterate le fonti di finanziamento delle funzioni.

Violazione del principio di leale collaborazione.

Al di là dell'intesa con la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali prevista dai commi 7 e 8, manca una concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali che la natura e l'oggetto della riforma richiederebbe.

Art. 17 comma 12, violazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione.

Il comma 12, mantiene la disciplina di cui al comma 15 dell'art. 23 del d.l. 201/2011: «Resta fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio Provinciale e il Presidente della Provincia, ai sensi dell'art. 23, comma 15, del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Il Consiglio Provinciale è dunque composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia e il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio Provinciale.

Nella Carta Costituzionale le autonomie locali tutte, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, sono considerate, al pari dello Stato, parti costituenti della Repubblica e, dunque, rappresentativi delle popolazioni locali incidenti sui relativi territori.

Una rappresentanza «associativa» dei Comuni, oltretutto con un numero di eletti (10) del tutto sproporzionato (e con la riforma dell'art. 17 ancora di più) alla popolazione non è nemmeno una «vera rappresentanza di secondo grado», come sottolinea il prof. avv. nonché emerito ex Presidente della Corte Costituzionale Valerio Onida.

Ciò anche in considerazione della «diminuzione» della riduzione delle funzioni provinciali.

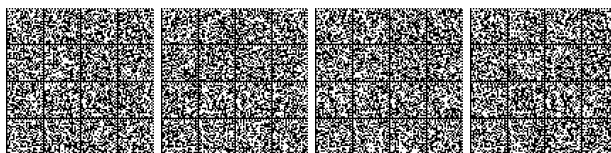
P. Q. M.

Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 7 e 8, e dell'art. 17 comma 6 e 12, del d.l. 95/2012 così come convertito dalla legge n. 135/2012 per violazione degli artt. 5, 114, 117 commi 2 lett. P), 4 e 6, 118, 119 e 120 della Costituzione anche sotto il profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in relazione anche gli artt. 77 e 97 della Costituzione.

Si deposita la risoluzione del Consiglio delle Autonomie Locali del 21 settembre 2012 (doc. n. 1), la deliberazione della Giunta Regionale n. 6-4642 del 1° ottobre 2012 e l'estratto della Gazzetta Ufficiale del 14 agosto 2012.

Torino-Roma, 8 ottobre 2012

Avv.ti Scollo - Pafundi



N. 162

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012
(della Regione Lombardia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che, ai fini dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni dell'articolo impugnato, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti territoriali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti da vincoli comunitari e dal regime del c.d. fiscal compact - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 119.

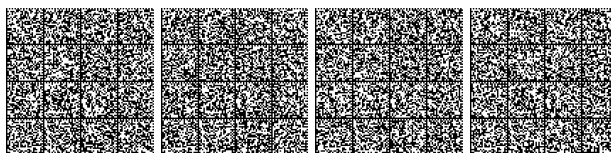
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 - Previsione, altresì, che l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione è determinato, tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 94 del 2012, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 e che, in caso di mancata deliberazione della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di autonomia degli enti territoriali - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici - Denunciata violazioni di obblighi internazionali derivanti da vincoli comunitari e dal regime del c.d. fiscal compact - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 119.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., on. Roberto Formigoni, autorizzato con delibera di Giunta Regionale n. IX/4178 del 12.10.2012 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. prof. Fabio Cintioli (C.F. CNTFBA62M23F158G fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org - fax 0668892383), giusta procura speciale a margine del presente atto ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 32

CONTRO

il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, in 17 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 14 agosto 2012 n. 189, per violazione degli articoli 3, 5, 117 e 119 della Costituzione.



FATTO

1. La disposizione qui impugnata è l'art. 16 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135, intitolato alle «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini» e meglio noto alle cronache come decreto c.d. *spending review*.

In particolare, il presente ricorso è proposto da Regione Lombardia nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 16, i quali, per un verso, sono dedicati al raggiungimento di un contenimento della spesa pubblica mediante rimodulazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario e, per altro verso, assumono come parametro e criterio di ripartizione degli oneri tra le varie Regioni la voce costituita dai consumi intermedi.

2. Il comma 1 dell'art. 16 esordisce stabilendo che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Dopo aver enunciato la volontà di pervenire ad un risultato positivo in termini di finanza pubblica, come si vede il legislatore pone l'accento sulla riduzione delle spese per i consumi intermedi.

Il comma 2 prosegue individuando la misura del risparmio perseguito e la rimodulazione del patto di stabilità: «Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015».

Quindi, la disposizione si occupa del modo in cui questo sacrificio finanziario debba esser sostenuto dalle Regioni e qui torna, quale parametro cruciale, il riferimento ai consumi intermedi. «L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è determinato, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE».

3. Il riparto, in definitiva, è affidato alla decisione della Conferenza, la quale (così assume implicitamente ma univocamente la norma anche alla luce del suo modo di operare) dovrebbe deliberare all'unanimità. In mancanza di una delibera della Conferenza, la ripartizione è effettuata mediante decreto ministeriale in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi.

Come ben si comprende, il criterio dei consumi intermedi è comunque decisivo.

In sede di Conferenza, esso consentirà alle Regioni che avessero dei livelli di consumi intermedi tendenzialmente più bassi di pretendere una quota corrispondentemente marginale della riduzione dei trasferimenti e di far valere, conseguentemente, una posizione di forza nel dialogo istituzionale che ivi si svolgerà. In mancanza di accordo, il detto criterio diviene direttamente vincolante per volontà governativa trasfusa in un decreto *ad hoc*.

In questo modo, la norma ragiona col seguente sillogismo: l'onere finanziario va ripartito tra le Regioni > il criterio prescelto è quello dei consumi intermedi > sosterrà il sacrificio via via più ingente la Regione che avrà manifestato il livello più alto di pagamenti per i consumi intermedi.

Come si vede, l'obiettivo è la riduzione di spesa, i consumi intermedi sono visti, per un verso, come indice di spesa «in esubero» e sostanzialmente come segnale di non virtuosa gestione dell'ente territoriale, e, per altro verso, costituiscono il parametro per il riparto senza che questo però abbia alcun legame con i livelli dei servizi erogati.

4. Il comma 2 prosegue affermando che «Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, che vengono ridotte, per ciascuna regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo. La predetta riduzione è effettuata prioritariamente sulle risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate». Si prevede, pertanto, la riduzione dei trasferimenti statali alle regioni.



La grave incisività della norma è infine completata dall'ultimo periodo, secondo il quale addirittura «In caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue». Sicché quella Regione che avrà subito un giudizio negativo sul fronte dei consumi intermedi, potrebbe trovarsi persino in condizioni di dover restituire allo Stato i trasferimenti effettuati. L'impatto sulla programmazione e sullo stesso regime della fiscalità regionale nei rapporti con lo Stato è agevolmente intuibile.

La disposizione riportata è costituzionalmente illegittima e viene impugnata da Regione Lombardia per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95/2012 per violazione degli artt. 3, 5, 117, comma 1, 2, 3 e 4, e 119 della Costituzione.

1. Prevedere una riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni e pretendere di ripartirla secondo quel peculiare indice rivelatore che sono i consumi intermedi, implica una scelta assolutamente irragionevole, la quale ha per effetto di:

(i) premiare le Regioni meno "virtuose" nella gestione delle risorse;

(ii) sconfinare nelle scelte di organizzazione amministrativa interna alla Regione, garantite oltretutto da una sfera di legislazione residuale ex art. 117, comma 4, e

(iii) condizionare ed orientare la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, compriandone le competenze ed oltretutto optando per un criterio che non è affatto in sintonia con gli obiettivi di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica i quali, a loro volta, corrispondono al fine dell'«equilibrio dei bilanci» regionali, nonché ai «vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 119, comma 1).

2. Il punto di partenza del ragionamento che si sottopone all'attenzione di Codesta Eccellentissima Corte costituzionale è il seguente.

La Regione che avesse pagamenti per consumi intermedi elevati non necessariamente ha effettuato un dispendio eccessivo e/o irragionevole delle risorse pubbliche a sua disposizione. Anzi, una analisi accurata, come è quella effettuata dagli osservatori più attenti sui profili e sui dati di gestione finanziaria, può dimostrare che sovente la Regione che ha mantenuto un livello più basso di consumi intermedi è quella che ha effettuato una gestione non virtuosa e non coerente con gli obiettivi di finanza pubblica, così come discendono dai vincoli statali e comunitari.

Il livello dei pagamenti per consumi intermedi, anzitutto, potrebbe risultare molto basso (specie negli ultimi anni), in quanto la Regione ha effettuato i propri pagamenti con grandissimo ritardo.

In secondo luogo, una data Regione potrebbe esibire un livello tenue di consumi intermedi, perché, diversamente da altre Regioni che possono sicuramente manifestare una più virtuosa gestione finanziaria, hanno scelto in questi anni di ingrandire la propria organizzazione amministrativa, dirottando le risorse verso nuove assunzioni e verso la creazione di nuovi uffici, magari finendo anche per lambire una situazione di dissesto finanziario. Va da sé che, proliferando le piante organiche ed aumentando i consumi «interni», si possono sì verificare pagamenti contenuti per i consumi intermedi, ma il risultato finanziario conclusivo è tutt'altro che efficiente e tutt'altro che in linea con le esigenze di contenimento della spesa.

In terzo luogo, e conseguentemente, una determinata Regione potrebbe avere consumi intermedi ridotti, perché non ha effettuato, come magari sarebbe stato opportuno, operazioni di outsourcing, ossia il reperimento nel mercato dei beni e servizi i quali con ben maggiore efficienza possono essere acquisiti all'esterno, optando viceversa verso una pletorica organizzazione amministrativa ed un inevitabile aumento delle spese interne. Del resto, esiste in questo senso anche una contraddizione tutta interna al d.l. n. 95 del 2012, il quale, ad esempio nell'art. 4, ha incentivato le amministrazioni a rivolgersi all'esterno per le proprie esigenze, celebrando ovviamente quelle gare pubbliche che sono prescritte dall'ordinamento comunitario e nazionale.

Da ultimo, la Regione che vanta consumi intermedi bassi potrebbe «godere» di tale circostanza proprio in quanto, a causa di precedenti scelte non virtuose, ha ridotto l'entità dei servizi pubblici erogati ai cittadini oppure ha evitato l'ingresso di privati nell'erogazione dei servizi pubblici ampliando così la criticità di considerare il livello dei pagamenti senza alcun riferimento al livello dei servizi erogati.



3. In sostanza, la scelta di ripartire il sacrificio mediante i consumi intermedi è gravemente irragionevole e finisce per «bocciare» un modello di gestione improntata alla sussidiarietà economica, alla riduzione della sfera organizzativa pubblica, alla ricerca della migliore efficienza nel rapporto tra ente territoriale e mercato, sia per quanto concerne la selezione dei contraenti esterni sia per quel che concerne la gestione del servizio pubblico.

Ebbene, una tale scelta penalizza Regione Lombardia ed incide, restringendole, sulle proprie competenze legislative ed amministrative.

Regione Lombardia vanterà sì un livello cospicuo di pagamenti relativamente a consumi intermedi, ma questo accade in quanto essa:

(i) ha assicurato e continua ad assicurare a cittadini ed imprese pagamenti tempestivi dei loro crediti;

(ii) ha mantenuto entro livelli ragionevolmente contenuti la propria dimensione organizzativa, favorendo l'outsourcing e ricercando all'esterno dell'apparato amministrativo regionale la migliore efficienza.

(iii) ha inoltre sempre dirottato le risorse conseguite a questo tipo di risparmi verso l'incremento dei livelli del servizio pubblico e così, ancora una volta, spostando valori economici dalla sfera pubblica verso i cittadini e, però, anche verso i consumi intermedi.

4. La valutazione legislativa, nella sua irragionevolezza, censurabile anche ex art. 3 Cost., penalizza le Regioni più virtuose, quale sicuramente può vantarsi di essere Regione Lombardia e compromette il più corretto sviluppo delle autonomie e del decentramento, così come voluto dall'art. 5 Cost.

Inoltre, col suo modo di procedere, anche in considerazione della previsione di cui all'ultimo inciso del comma 2 dell'art. 16, che rende plausibile persino la restituzione di risorse riscosse sul territorio regionale allo Stato, oltre a contraddire gli obiettivi di risanamento che derivano anzitutto dai vincoli comunitari e da ultimo dal regime del c.d. fiscal compact (art. 117, comma 1, art. 119, comma 1, Cost.), invade la competenza residuale regionale ex art. 117, comma 4, in materia di organizzazione dei propri uffici, penalizzando le scelte compiute ed orientando la Regione verso scelte differenti.

Si va ben oltre i principi di coordinamento della finanza pubblica che allo Stato spetta di emanare.

La norma si proietta «quantomeno» sino al 2015; sicché già il tener fermo per un tempo così lungo il parametro dei consumi intermedi quale criterio di riparto di un tale sacrificio finanziario (purtroppo richiesto dalla situazione contingente) produce l'effetto di penalizzare determinate politiche regionali e di imporre sostanzialmente scelte diverse (da quelle sinora effettuate, specie in ordine al rapporto tra sfera organizzativa pubblica e ricorso al mercato): (i) scelte diverse che sono irragionevoli e non virtuose e non in sintonia con l'obiettivo di ridurre la sfera pubblica; (ii) scelte diverse che non possono essere imposte alla Regione con legge statale.

In subordinata, si deduce perciò anche la violazione dell'autonomia regionale nel reperimento di forme e voci mediante le quali pervenire ad un risparmio di spesa pubblica. Si invoca, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte che ha sempre dichiarato costituzionalmente illegittimi i tagli «tematici» imposti dallo Stato alle Regioni, mirati su determinati capitoli e quindi calibrati in maniera tale da non lasciare alla regione medesima la facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa (Corte cost., n. 390 del 2004, nonché Corte cost., n. 88 del 2006).

5. Si scriveva poc'anzi che queste restrizioni sono previste «quantomeno» sino al 2015. In realtà, vanno anche oltre («gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di...1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015»).

Un simile intervento da parte del legislatore statale non può esser consentito poiché «l'azione di coordinamento [della finanza pubblica] non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi» (Corte cost., n. 376 del 2003).

Le disposizioni introdotte dal legislatore statale non rispettano neppure le indispensabili condizioni per poter esser qualificate come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblici ai sensi dell'art. 117 comma 3 Cost.

Ed infatti, nella giurisprudenza di Codesta Eccellentissima Corte «è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa con-ente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (Corte cost., n. 289 del 2008; n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005).



L'art. 16 commi 1 e 2 del d.l. n. 95/2012 non soddisfa alcuna delle due condizioni se è vero, come è vero, che gli stringenti limiti di spesa introdotti (i) determinano un indebito condizionamento nelle scelte e nell'attività della Regione e (ii) non hanno carattere transitorio riguardando gli anni 2012-2015 e quelli «a decorrere dall'anno 2015».

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del di. n. 95/2012 per violazione degli artt. 117 e 119, comma 3 e 5 Cost. per altro profilo.

1. La norma è illegittima anche per un secondo profilo. Essa esordisce affermando che il suo obiettivo è quello di contenere i consumi intermedi e tuttavia non si limita, di certo, a ciò. Infatti collega subito dopo questo obiettivo ad un taglio predeterminato dei trasferimenti statali ed utilizza, come detto, il livello dei consumi intermedi per effettuare il riparto di questo sacrificio tra le Regioni ordinarie. Per questa via, però, l'art. 16 altera anche il modo in cui una logica perequativa nei rapporti tra Regioni dovrebbe funzionare.

Si consideri un ragionamento di questo tipo (l'unico, forse, che abbia un minimo di ragionevolezza) per difendere la norma. L'art. 16 intende distribuire quel dato sacrificio economico e pertanto utilizza il riferimento ai consumi intermedi. I consumi intermedi sono, pur sempre, una manifestazione di «ricchezza» e rientra perciò nella discrezionalità del legislatore averli scelti come parametro per ripartire e per perequare.

2. Tuttavia, questo tipo di considerazione, che a ben vedere traspare in modo evidente dalla norma, la rende illegittima per una seconda e concorrente ragione.

Tale (impropria ed irragionevole) manifestazione di «ricchezza» costituita dai consumi intermedi incide sui trasferimenti statali, i quali, ad oggi, sono com'è ben noto il principale sistema per orientare e sostenere la «fiscalità» regionale. Chi avrà consumi intermedi alti, sopporterà il maggior taglio delle risorse, identificate oltretutto puntualmente dal predetto comma 2 dell'art. 16. Inoltre, esiste il rischio di una restituzione allo Stato per chi abbia avuto pagamenti per consumi intermedi molto elevati e debba dunque subire un taglio particolarmente cospicuo.

Questo effetto (che deriva, lo si sottolinea, dall'aver utilizzato i consumi intermedi quale criterio di riparto dei tagli) produce una perequazione del tutto particolare: (i) una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro, come si è cercato di dimostrare nell'esposizione del primo motivo) ed oltretutto sganciata da obiettivi di solidarietà e coesione; (ii) una perequazione che non tiene conto e che, anzi, viola la previsione di cui all'art. 119, comma 3, che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale; (iii) una perequazione che non rispetta neppure l'art. 119, comma 5, il quale prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre regioni.

Il tutto, si sottolinea, con un evidente vulnus alle competenze di Regione Lombardia, nonché alla sua azione amministrativa ed alle risorse per essa disponibili.

3. Codesta Corte costituzionale ha già affermato che non sono ammesse forme di ausilio finanziario a favore di determinate Regioni che non trovano fondamento né nell'art. 119 Cost. né nella l. n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi n. 68 del 2011 e n. 88 del 2011 (Corte cost. n. 176 del 2012).

L'effetto perequativo implicito (ma univoco ed immediato) che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti ai consumi intermedi realizza allora una perequazione costituzionalmente illegittima: essa «non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato» (Corte cost. n. 176 del 2012 cit.).

Parimenti, la Corte ha affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (Corte cost., n. 284 del 2009).

Ne segue il riconoscimento di un principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta effettuata con la riforma del titolo V. Il principio di tipicità non impedisce di certo che vengano adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ma ciò potrà avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 (Corte cost. n. 176 del 2012 cit.). Non v'è dubbio che «lo Stato...deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (Corte cost., n. 151 del 2012).

Per questi motivi, Regione Lombardia chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 3, 5, 117 e 119 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Si produce la Delibera di G.R. n. IX/4178 del 12.10.2012 (doc.1).

Roma, 12 ottobre 2012

L'avvocato: CINTIOLI

12C0449

N. 163

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Molise - Concessione di contributi regionali alle associazioni combattentistiche e d'arma per agevolare il raggiungimento dei loro scopi istituzionali e sociali - Previsione che ai relativi oneri finanziari si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10 del 1985 (contestualmente abrogata) - Ricorso del Governo - Denunciata omissione della quantificazione degli oneri, inosservanza degli obblighi di "chiarezza e solidità del bilancio", carenza di una valida copertura di spesa.

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (in particolare, art. 5).
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax 06/96514000 PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Molise, in persona del suo Presidente *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 19 del 7 agosto 2012, pubblicata nel B.U. Molise 16 agosto 2012, n. 19 per contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione (delibera del Consiglio dei Ministri del 9 ottobre 2012);

FATTO

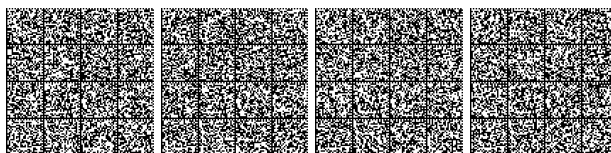
Nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 16 agosto 2012 è stata pubblicata la legge regionale 7 agosto 2012, n. 19, intitolata «Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma», la quale prevede, in favore delle associazioni combattentistiche, d'arma e delle forze dell'ordine regolarmente costituite ed operanti nel Molise, la concessione di contributi finalizzati a conseguire il raggiungimento degli scopi istituzionali.

La legge disciplina i criteri per la concessione dei detti benefici da parte della Regione e pone gli obblighi di rendicontazione preventiva e consuntiva a carico delle associazioni.

L'art. 5 di tale testo, rubricato «Norma finanziaria», stabilisce che «Agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985. Per gli anni successivi si provvede con le rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale».

La legge regionale 19 aprile 1985, n. 10, richiamata da quella qui in esame, disponeva, all'art. 7, «Norma finanziaria»: «L'onere derivante dall'applicazione della presente legge è finanziato con quota parte dei fondi attribuiti alla Regione ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1980, n. 281.

Per l'anno 1985, l'onere di L. 78.000.000 derivante dall'applicazione della presente legge è posto a carico del capitolo n. 39470 «Spese per contributi a favore delle Associazioni combattentistiche e d'Arma» con una previsione di competenza e una dotazione di cassa di L. 78.000.000.



Nello stato di previsione della spesa del bilancio 1985, in corso di esame governativo, sono introdotte le seguenti note di variazioni:

Capitolo n. 6800;

Riduzione di stanziamenti di competenza e di cassa L. 70.000.000;

Capitolo n. 39350;

Eliminazione dello stanziamento di competenza e della dotazione di cassa L. 8.000.000.

Per gli esercizi futuri la quantificazione degli oneri sarà determinata con la stessa legge approvativa dei bilanci annuali».

Il citato art. 5 della legge regionale n. 19/2012 presenta profili di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

Si deve rilevare innanzi tutto che l'art. 5 non quantifica gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge. In ogni caso l'indicazione dei «fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985», allocati sul capitolo n. 39470, non costituisce valida copertura di spesa.

Infatti la mancata indicazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge rende insufficiente il riferimento ai capitoli menzionati nella norma richiamata, per l'evidente ragione che detti oneri potrebbero essere di entità tale che i capitoli stessi si potrebbero rivelare incapienti: il che equivale ad avere omesso del tutto l'indicazione prescritta obbligatoriamente dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione. Un simile modo di procedere è palesemente contrario a quegli obblighi di «chiarezza e solidità del bilancio» che la giurisprudenza di codesta Corte ha sempre ribadito anche nei confronti del Legislatore regionale (fra le tante, Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 272; 1° aprile 2011, n. 106; 23 aprile 2010, n. 141; 17 marzo 2010, n. 100).

In altri termini non è sufficiente indicare i capitoli cui si vuole attingere, ma è indispensabile quantificare la misura del prelievo finanziario; cosa che la norma in questione ha del tutto omesso.

Inoltre, paradossalmente, la norma richiamata dalla disposizione in esame risulta abrogata dal primo comma dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 19/2012. Anche sotto questo profilo la norma si rivela gravemente carente, pure sul piano formale, in quanto opera un richiamo solo apparente, indicando capitoli che, contenuti in una norma espunta dall'ordinamento, non sono individuabili.

Pertanto la disposizione in esame risulta illegittima per contrasto con l'art. 81 della Costituzione, in quanto priva della necessaria copertura finanziaria, il che rende incostituzionale l'intero testo.

P.Q.M.

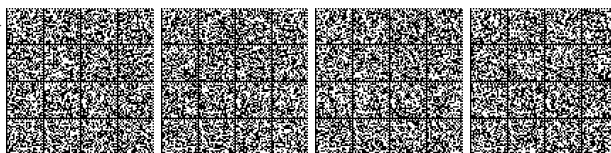
Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, la legge regionale della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 16 agosto 2012, n. 19 - come da delibera del Consiglio dei Ministri del 9 ottobre 2012 - per contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 9 ottobre 2012;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Roma, 12 ottobre 2012

Avvocato dello Stato: D'ELIA



N. 164

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012
(dal Presidente del Consiglio dei ministri)*

Caccia - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle attività di movimento dei giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all'esercizio dell'attività venatoria - Norme in materia di addestramento e di identificazione e registrazione dei cani - 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 - Contrasto con la normativa comunitaria e con i principi fondamentali della legislazione della salute, riguardanti le metodologie per l'identificazione dei cani.

- Legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, art. 2, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *s*), e terzo; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 8; regolamento CE n. 998/2003 del 26 maggio 2003, art. 4, comma 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax 06/96514000 PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Veneto, in persona del suo Presidente pro-tempore per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale del Veneto n. 31 del 10 agosto 2012, pubblicata nel B.U. Veneto 17 agosto 2012 n. 67 per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*, e 117, primo e terzo comma, della Costituzione (delibera del Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2012).

FATTO

Sul Bollettino della Regione Veneto n. 67 del 17 agosto 2012 è stata pubblicata la legge regionale n. 31 del 10 agosto 2012, intitolata «Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani», che disciplina le attività di movimento di cani giovani e gli insegnamenti comportamentali da impartire ad essi al fine di favorirne il benessere.

In particolare, l'art. 2 di detta legge, rubricato «Disciplina della attività di movimento dei giovani cani», stabilisce:

«1. La Giunta regionale, sentito l'Ente nazionale per la cinofilia italiana (ENCI), stabilisce il limite di età entro cui i cani di ogni razza sono definiti giovani cani ai fini dell'applicazione della presente legge.

2. Le attività di movimento possono riguardare solo giovani cani iscritti alla anagrafe canina ed identificati ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 28 dicembre 1993, n. 60 «Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo» e non può svolgersi contemporaneamente nei confronti di più di due soggetti.

3. Le attività di movimento di giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all'esercizio di attività venatoria, sono consentite, con insegnamenti comportamentali secondo lo stile di razza, dall'alba al tramonto su tutto il territorio regionale, ad esclusione:

a) delle zone di protezione della fauna previste dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 «Legge quadro sulle aree protette» e dalla normativa regionale attuativa;

b) delle zone di protezione della fauna previste dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» e dalla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio» e dalla legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 «Piano faunistico-venatorio regionale (2007- 2012)» e successive modificazioni, ivi comprese le aziende faunistico-venatorie.

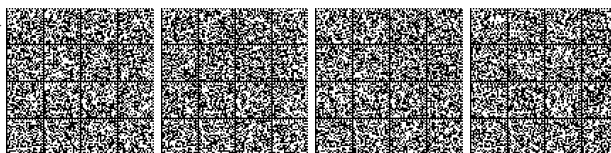
4. Ai fini dell'esercizio delle attività di movimento di cui al comma 2, il conduttore di giovani cani è tenuto:

a) ad acquisire il consenso scritto del proprietario o del possessore o titolare di altro diritto reale sul fondo in cui esercita l'attività di movimento;

b) a stipulare polizza di assicurazione di responsabilità civile per i danni causati a terzi.

5. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, detta disposizioni esecutive e di attuazione di cui al presente articolo volte a definire ulteriori modalità e limiti all'esercizio delle attività di movimento di giovani cani, secondo le specificità delle razze e le peculiarità agronomiche, faunistiche e orografiche del territorio».

Detta norma presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.



DIRITTO

1. L'art. 2, comma 2 e comma 3, lett. *a*) e *b*), prevedono che le attività di movimento dei giovani cani, ivi compresi quelli da destinare all'esercizio dell'attività venatoria, possono svolgersi solo nei confronti di due soggetti contemporaneamente (comma 2), e «sono consentite con insegnamenti comportamentali secondo lo stile di razza, dall'alba al tramonto su tutto il territorio regionale, ad esclusione: *a*) delle zone di protezione della fauna previste dalla legge 11 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" e della normativa regionale attuativa; *b*) delle zone di protezione della fauna previste dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il periodo venatorio" e dalla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e dalla legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 "Piano faunistico-venatorio regionale (2007/2012)" e successive modificazioni, ivi comprese le aziende faunistiche venatorie» (comma 3). L'art. 3 prevede inoltre che ulteriori limitazioni ai luoghi, agli orari e al periodo di esercizio delle attività di movimento dei giovani cani possono essere disposti dalla Province, in relazione alla specificità dei rispettivi territori o per motivi connessi alla tutela della fauna selvatica, allo stato di emergenza sanitaria e a calamità naturali.

Tali disposizioni, che consentono che due cani di qualsiasi razza, ivi compresi quelli da addestrare all'attività venatoria, possano contemporaneamente vagare liberi, privi di guinzaglio, ed essere addestrati «secondo lo stile di razza» su tutto il territorio regionale limitatamente alle zone nelle quali non è vietata la caccia, senza tuttavia porre alcun limite temporale a tale libero movimento e addestramento, eccedono dalle competenze regionali e violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione.

Le disposizioni regionali in esame, infatti, consentono il libero movimento e l'addestramento dei cani, ivi compresi quelli da addestrare all'attività venatoria, anche nel delicato periodo di nidificazione e dipendenza della fauna selvatica, con la possibilità che siano arrecati danni o che siano effettuate catture accidentali di fauna nidificante o ancora dipendente dai genitori e che si possano creare altre situazioni di disturbo. Infatti i cani, e in particolare i cani da addestrare all'attività venatoria, anche indipendentemente dal loro addestramento (peraltro previsto dalle disposizioni in esame), sono per natura portati a «caricare» e, in alcuni casi, a prelevare la fauna selvatica durante le fasi dell'allenamento o movimento. Così disponendo pertanto le citate norme regionali contrastano con l'art. 117 citato.

Inoltre, si deve rilevare un contrasto con l'art. 10, comma 8, lettera *e*), della legge n. 157 del 1992, che, ai fini della regolamentazione del prelievo venatorio, stabilisce che l'addestramento dei cani può essere consentito senza limiti di tempo solo nelle zone di addestramento all'uopo istituite dalle Amministrazioni. Tale norma statale infatti prevede che 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.

La riconducibilità dell'attività di addestramento dei cani all'attività venatoria è stata affermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 350 del 1991, secondo la quale «nessun dubbio può sussistere in ordine al fatto che "addestramento dei cani", in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della "caccia".».

Al riguardo 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 costituito dalla 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 dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome - ha avuto modo di esprimersi, affermando che consentire l'addestramento e l'allenamento dei cani durante il periodo riproduttivo degli uccelli e dei mammiferi selvatici determina un evidente ed indesiderabile fattore di disturbo, in grado di comportare in maniera diretta od indiretta una mortalità aggiuntiva per le popolazioni faunistiche interessate, precisando inoltre che questa attività dovrebbe essere consentita solo nel periodo che precede l'apertura della caccia in forma vagante, in ogni caso mai prima dei primi di settembre ed escludendo quindi i mesi che vanno da febbraio ad agosto.

Nel medesimo parere, l'ISPRA dichiara di avere espresso tali indicazioni nei propri pareri indirizzati alle regioni in merito alle proposte di calendario venatorio.

Pertanto le disposizioni in esame che consentono il movimento e l'addestramento dei cani, ivi compresi i cani da addestrare all'attività venatoria, sull'intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, senza limiti di tempo, anche durante i periodi in cui l'esercizio venatorio è vietato, senza circoscrivere detta attività alle zone di addestramento all'uopo istituite dalle Amministrazioni ai sensi del citato art. 10, comma 8, lettera *e*), della legge n. 157 del 1992, e senza rispettare il calendario venatorio, si pongono in netto contrasto con la citata disposizione statale, che, dettando norme 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.



2) L'art. 2, comma 2, è inoltre censurabile sotto un altro aspetto.

Tale disposizione infatti, precisando che «le attività di movimento possono riguardare solo giovani cani iscritti alla anagrafe canina ed identificati ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 28 dicembre 1993, n. 60», fa riferimento ad un tipo di identificazione, effettuata (ai sensi del richiamato art. 4) mediante tatuaggio, che contrasta sia con la normativa comunitaria, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, riguardanti le metodologie per l'identificazione dei cani, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 4, primo comma, del Regolamento (CE) n. 998/2003 (Regolamento del parlamento europeo e del consiglio del 26 maggio 2003, relativo alle condizioni di Polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio, pubblicato nella G.U.U.E. 13 giugno 2003, n. L 146, e entrato in vigore il 3 luglio 2003), prevede infatti che, dopo un periodo transitorio (di otto anni) nel corso del quale sono consentiti quali mezzi di identificazione dei cani sia il tatuaggio sia il sistema elettronico di identificazione (c.d. trasponditore), a decorrere dal 3 luglio 2012 i cani si considerano identificati solo se dotati del sistema elettronico di identificazione (trasponditore). Per espresso disposto della normativa comunitaria, pertanto, dopo il periodo transitorio l'unico mezzo di identificazione ammissibile è costituito dal sistema elettronico di identificazione, cioè dal microchip.

La disposizione regionale in esame contrasta inoltre con l'ordinanza ministeriale del 6 agosto 2008 («Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina») — la cui efficacia è stata da ultimo prorogata (con ordinanza ministeriale del 19 luglio 2012) fino al febbraio 2013 — che, dopo aver stabilito, all'art. 1, primo comma, l'obbligo di provvedere all'identificazione ed alla registrazione dei cani, in conformità alle disposizioni adottate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, dispone, all'art. 1, secondo comma, che il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale, nel secondo mese di vita, mediante l'applicazione del microchip.

La normativa statale citata prevede pertanto che l'identificazione e la registrazione dei cani debba avvenire mediante applicazione di apposito microchip, ribadendo, peraltro, quanto già stabilito dall'accordo 6 febbraio 2012 stipulato in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy), che sancisce, all'art. 4, primo comma, l'impegno ad introdurre misure dirette a ridurre il fenomeno del randagismo, in particolare mediante «l'introduzione del microchip, come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1° gennaio 2005». La disposizione regionale in esame, pertanto, contrasta sia con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto difforme dal citato regolamento comunitario, sia con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto difforme dai principi fondamentali, di cui alla legislazione statale richiamata, in materia di tutela della salute. Come precisato dall'ordinanza citata, infatti, le disposizioni ivi dettate si giustificano in considerazione dei «rilevanti problemi di salute pubblica derivanti dal predetto randagismo dei cani, quali il possibile diffondersi di malattie infettive, l'incremento degli incidenti stradali, i casi di aggressione dei cani rinselvaticati e l'incremento dello stesso randagismo». Ciò determina, infatti, la necessità di «far effettuare in maniera contestuale l'identificazione e la registrazione di tutta la popolazione canina presente sul territorio nazionale, utilizzando strumenti e modalità uniformi per tutte le regioni e province autonome, allo scopo di anagrafare il maggior numero possibile degli animali in questione e consentirne un controllo ed una gestione adeguati».

Pertanto la disposizione in esame risulta illegittima per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s, e 117, primo e terzo comma della Costituzione.

P.Q.M.

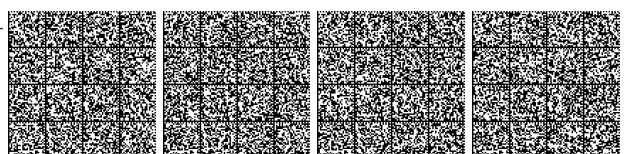
Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, Part. 2 della legge regionale della Regione Veneto n. 31 del 10 agosto 2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 67 del 17 agosto 2012 - come da delibera del Consiglio dei Ministri del 9 ottobre 2012 - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s, e 117, primo e terzo comma della Costituzione.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 9 ottobre 2012;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Roma, 15 ottobre 2012

L'Avvocato dello Stato: D'ELIA



N. 165

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Espletamento per essi della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei soli casi in cui abbiano potenziali effetti sull'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme comunitarie e statali di riferimento - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale.

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, art. 3, paragrafo 3, recepita nell'ordinamento interno dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Esperimento per essi della "procedura V.A.S." solo se siano riconducibili alle categorie specificate in allegato alla legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazione non prevista dalla normativa comunitaria e statale di riferimento - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale.

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, "in combinato" con l'Allegato A della stessa legge.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi di scarso impatto ambientale, come tali esonerati dalla procedura di assoggettabilità a VAS - Individuazione non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento - Ricorso del Governo - Denunciata indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti - Contrasto con la giurisprudenza comunitaria che impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera sviluppa nel contesto territoriale in cui si inserisce - Istituzione di un artificioso nesso tra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, Allegato A.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Corte di Giustizia UE, 22 settembre 2011, in causa C-295/10, *Genovaitè Valčiukienė*, punto 52.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Deposito presso i Comuni interessati di una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA - Mancata previsione che della trasmissione sia dato avviso nell'albo pretorio degli stessi Comuni - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla normativa statale di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 18, comma 2 [aggiuntivo del comma 1-bis all'art. 10 della legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 2, primo periodo.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Prevista pubblicazione sul sito web della Regione dell'esito della procedura di assoggettabilità - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla normativa statale di riferimento, che prescrive la "pubblicazione integrale" del provvedimento di assoggettabilità - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

- Legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 18, comma 4, sostitutivo del comma 5 dell'art. 10 della legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20, comma 7.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 ottobre 2012;

Ricorrente contro la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Genova alla piazza De Ferrari, 1, intimata per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 18, commi 2 e 4, nonché dell'allegato A, cui fa rinvio il citato art. 3, comma 2, della legge della Regione Liguria del



10 agosto 2012, n. 32, pubblicata nel BUR del 16 agosto 2012, n. 15, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (V.A.S) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», per violazione dell'art. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

F A T T O

La Regione Liguria ha emanato la l.r. n. 32 del 2012, pubblicata nel BUR del 16 agosto 2012, n. 15, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)».

L'art. 3, comma 2, della predetta legge dispone che «I piani ed i programmi di cui al comma 1 [e cioè i piani ed i programmi e le loro modifiche che rientrano nelle categorie per le quali è previsto l'esperimento della V.A.S.: n.d.r.] che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

L'allegato A, cui fa rinvio la predetta norma, enumera a propria volta i piani ed i programmi relativi ad aree «inondabili e/o a suscettibilità al dissesto medio-alta»; relativi ad aree «in condizioni di carenza di dotazione idropotabile e/o di potenzialità depurativa»; relativi ad aree assoggettate ai «regimi normativi di Conservazione ed ai regimi normativi ANI-MA, IS-Ma saturo, IS-MA-CPA e IS-MA»; che comportano «incrementi del suolo urbanizzato superiori al 30 per cento o incrementi della superficie impermeabilizzata superiori al 15 per cento rispetto alla superficie attuale dell'ambito di riferimento, che determinino la riduzione del suolo occupato da attività agricole, o di zone di presidio ambientale o di zone boschive»; relativi a «nuove aree da urbanizzare, esterne ai centri abitati», ed aventi particolari requisiti; relativi alla «realizzazione di strade extraurbane e secondarie e relative gallerie con lunghezza superiore a 5 chilometri o urbane con lunghezza superiore a 3 chilometri».

L'art. 18 della legge in esame apporta modifiche al procedimento di VIA. In particolare, il comma 2 di tale disposizione, inserendo il comma *I-bis* nell'art. 10 della l.r. n. 38 del 1998, disciplina le modalità di informazione sulla presentazione delle istanze per la verifica di assoggettabilità a procedura VIA; il comma 4, che sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della predetta legge n. 38/1998, prevede invece che l'esito della procedura di assoggettabilità «è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, nonché sul sito web della Regione».

Le suddette disposizioni si espongono a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi.

D I R I T T O

1. — Illegittimità dell'art. 3, comma 2, della l.r. n. 32 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Il citato art. 3, comma 2, della legge regionale in esame, che impone lo svolgimento della procedura di verifica di assoggettabilità a V.A.S. dei piani e dei programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a V.A.S. nei soli casi in cui essi abbiano potenziali effetti sull'ambiente, si pone in contrasto con l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE, che è stata recepita nell'ordinamento interno dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante il Codice dell'Ambiente, che costituisce espressione della potestà esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, *ex art.* 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La citata norma comunitaria dispone infatti che per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, gli Stati membri sono tenuti a determinare se essi possono avere effetti significativi sull'ambiente, ai fini dello svolgimento della valutazione ambientale. Conseguentemente, l'art. 6, terzo comma, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni dell'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».



Sia la normativa comunitaria, sia la normativa statale, rendono perciò evidente che la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di V.A.S., e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a V.A.S., così come disposto dalla norma regionale qui censurata. In sostanza, la valutazione della rilevanza dell'impatto ambientale non costituisce presupposto per esperire la procedura di assoggettabilità a V.A.S., così come disposto dalla norma regionale qui impugnata, ma costituisce piuttosto il presupposto, da verificare attraverso la procedura di assoggettabilità, per l'esperimento della V.A.S.

La norma in esame è dunque incostituzionale, perché — contrastando con le vincolanti norme comunitarie e statali di riferimento — eccede i limiti della potestà legislativa regionale.

2. — Illegittimità dell'art. 3, comma 2, della l.r. n. 32 del 2012, in combinato con l'allegato A della stessa legge, per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La norma in esame è altresì illegittima perché limita l'esperimento della procedura V.A.S. ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a V.A.S., che siano riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A. Questa limitazione non è prevista dalla normativa comunitaria e statale di riferimento, a cui la legge regionale è tenuta ad uniformarsi, ed eccede quindi la potestà legislativa della Regione, in violazione dell'art. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

3. — Illegittimità dell'allegato A della l.r. n. 32 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

L'allegato A della legge in esame è altresì illegittimo perché si pone in contrasto con il diritto comunitario, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, da escludere come tali dalla procedura di assoggettabilità a V.A.S., non solo in base alla natura dell'area interessata (e cioè aree diverse da quelle «inondabili e/o a suscettibilità al dissesto medio-alta»; o «in condizioni di carenza di dotazione idropotabile e/o di potenzialità depurativa»; o assoggettate ai «regimi normativi di Conservazione ed ai regimi normativi ANI-MA, IS-Ma saturo, IS-MA-CPA e IS-MA»), ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento [come nei casi di interventi che comportino, a determinate condizioni: a) incrementi del suolo urbanizzato inferiori al 30 per cento o incrementi della superficie impermeabilizzata inferiori al 15 per cento rispetto alla superficie attuale dell'ambito di riferimento; b) l'urbanizzazione di nuove aree, esterne ai centri abitati, aventi superfici inferiori a 1 ettaro o comportanti realizzazione di superficie impermeabilizzata inferiori a 5.000 metri quadrati; c) urbanizzazione di nuove aree da urbanizzare, esterne ai centri abitati, per usi industriali o artigianali aventi superficie inferiore a 3 ettari o comportanti realizzazione di superficie impermeabilizzata inferiore a 15.000 metri quadrati; d) la realizzazione di strade extraurbane e secondarie e relative gallerie con lunghezza inferiore a 5 chilometri o urbane con lunghezza inferiore a 3 chilometri].

Tale normativa, individuando le condizioni per l'esperimento della V.A.S. in base alle dimensioni quantitative dei progetti, crea una indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti e si pone in contrasto con la giurisprudenza comunitaria, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche agli effetti cumulativi che l'opera può esprimere nel contesto territoriale in cui si inserisce (cfr. Corte di Giustizia U.E., 22 settembre 2011, in causa C-295/10, Genovaitè Valčukienė, punto 52).

La V.A.S. riguarda il piano, non il progetto, ed è quindi incongruo creare un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano. Non si possono dettare soglie o parametri dimensionali o proporzionali relativi ad un'opera, allorché il piano va valutato non solo in relazione alla sensibilità ambientale dell'area, ma anche in ragione della complessità degli effetti cumulativi e sinergici che l'opera sviluppa in relazione allo specifico contesto territoriale. Anche un'opera di limitate dimensioni può perciò produrre un significativo impatto, per gli effetti cumulativi che possono essere determinati dall'incidenza di altri fattori, già presenti nel territorio, che siano idonei ad incidere sull'equilibrio ambientale.

4. — Illegittimità dell'art. 18, comma 2, della l.r. n. 32 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Il secondo comma dell'art. 18 della legge regionale impugnata si limita a prevedere che una copia integrale della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. sia depositata presso i comuni interessati, omettendo di prescrivere che sia dato avviso della trasmissione nell'Albo pretorio degli stessi comuni, così come stabilito dall'art. 20, secondo comma, primo periodo, della legge 3 aprile 2006, n. 152. La norma regionale reca quindi una disciplina difforme dalla normativa statale di riferimento, cui la Regione è tenuta ad uniformarsi ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, e viola pertanto i principi costituzionali in tema di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5. — Illegittimità dell'art. 18, comma 4, della l.r. n. 32 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.



Per analoghi motivi è costituzionalmente illegittimo il comma 4 dello stesso art. 18 della l.r. n. 32 del 2012, che contiene una normativa difforme dalla disciplina stabilita dalla legge statale di riferimento.

La norma, che sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della l.r. n. 38 del 1998, stabilisce infatti che sul sito web della Regione sia pubblicato soltanto «l'esito» della procedura di assoggettabilità, ponendosi così in contrasto con l'art. 20, comma 7, del d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, secondo cui «il provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato a cura dell'autorità competente [...] b) con la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente (enfasi aggiunta)».

La predetta difformità implica violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la normativa di riferimento appartiene alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», ricompresa nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, e non può essere derogata dalla Regione.

P. Q. M.

Si conclude affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 18, commi 2 e 4, nonché dell'allegato A cui fa rinvio il citato art. 3, comma 2, della legge della Regione Liguria del 10 agosto 2012, n. 32, pubblicata nel BUR del 16 agosto 2012, n. 15, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», per violazione degli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Si produrranno in allegato:

- a) copia della legge regionale Liguria del 10 agosto 2012, n. 32;
- b) copia autentica della delibera ad impugnare adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 ottobre 2012.

Roma, 15 ottobre 2012

L'Avvocato dello Stato: DE STEFANO

12C0469

N. 2

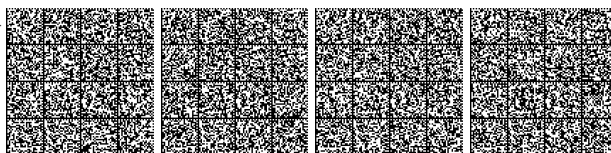
*Ricorso per conflitto attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno promosso dal dott. Luigi (detto Gino) Strada nei confronti dell'on. Paolo Guzzanti, in relazione alle affermazioni contenute in un articolo pubblicato sul quotidiano "Il Giornale" - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

IL TRIBUNALE

Nella causa civile di primo grado iscritta al numero 33600 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2009, vertente tra Luigi (detto Gino) Strada, con domicilio eletto in Roma, viale Mazzini n. 134, presso lo studio del procuratore avvocato Ignazio Fiore, rappresentante e difensore, unitamente ai procuratori avvocati Andrea Fiore e Fulvio De Crescenzo, per procura in atti, parte attrice,



e Paolo Guzzanti, Mario Giordano e Società Europea di Edizioni s.p.a., con domicilio eletto in Roma, via di Porta Pinciana n. 6, presso lo studio del procuratore avvocato Alessandro Munari, rappresentante e difensore per procura in atti, parte convenuta,

pronuncia la seguente ordinanza.

Premesso in fatto:

che l'attore con atto di citazione notificato in data 28, 4-5 maggio 2009 deducendo il contenuto diffamatorio e screditante la propria persona dell'articolo pubblicato sul quotidiano Il Giornale in data 12 marzo 2009 dal titolo «Ricomparsa Strada e difende il boia del Sudan» ha convenuto in giudizio l'onorevole Paolo Guzzanti in qualità di autore dell'articolo, Mario Giordano in quanto direttore responsabile della testata e la Società Europea di Edizioni s.p.a. quale editrice e proprietaria del quotidiano per sentirli condannare al risarcimento dei danni non patrimoniali asseritamente subiti nella misura di € 150.000 ovvero quella liquidata anche equitativamente nonché alla riparazione pecuniaria ex art.12 legge n. 47/1948 con la pubblicazione dell'emananda sentenza;

che in particolare l'attore si duole di venire accusato in detto articolo, a proposito delle opinioni da lui espresse in relazione al mandato di cattura emesso dalla Corte internazionale penale dell'Aja nei confronti del tiranno sudanese, contrariamente ad ogni verità, di difendere ed essere solidale con Omar Bashir, di avere in nome e per conto di costui gestito un centro cardiologico in Sudan e di essere in procinto di costruirne uno nuovo al solo fine di creare una copertura al dittatore, di svolgere la sua attività di medico con le sovvenzioni fornitegli da quest'ultimo, come emerge dalle frasi specificamente censurate all'interno dell'articolo *de quo* secondo cui "Gino Strada, il politico amico di tutti i nemici dell'Occidente, degli Stati Uniti e di Israele che traveste generosamente la sua attività politica facendo il medico con i soldi raccolti dalla sua Ong", "...ma ha il piccolo difetto di schierarsi sempre con i satrapi sanguinari e assassini, ieri Saddam ed oggi Omar Bashim del Sudan", "...lasciando fuori il genocidi Bashir per il quale sta per aprire un ospedale a Nyala, capoluogo del Darfur, e sotto il cui governo gestisce il centro cardiologico di Emergency, la sua copertura buonista. Emergency si avvale di contributi non statali che però stanno scemando a causa della crisi, ciò che ha provocato una serie di ristrettezze e di riduzione di piani che ha preoccupato Strada. Non ci sarebbe molto da ridire se se un medico per raggiungere il superiore scopo di curare i malati accettasse qualche compromesso anche con un governo tirannico e sanguinario come quello di Omar Al Bashir. Ma Strada non ne fa una questione di diplomazia e di buon vicinato: lui è effettivamente pazzo di Bashir", "...lui con gli investigatori sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, non ci parla ed impedisce anche ai suoi aiutanti di parlare...lui si fa i feriti suoi, i moribondi suoi e non è particolarmente coinvolto per i morti, i torturati, gli imprigionati, i giustiziati dalle truppe speciali del suo ospite", "...sta sempre dall'altra parte, mai una volta che lo trovassi dalla parte della giustizia, neppure quella internazionale, europea e sotto l'egida dell'Onu", rinviandosi più diffusamente al testo integrale dell'articolo in allegato;

che i convenuti hanno eccepito l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'On. Guzzanti in forza dell'esimente di cui all'art. 68 Cost., ritenendone peraltro l'estensibilità anche all'editore ed al direttore della testata, per avere costui agito nell'esercizio delle sue funzioni nell'ambito di un'attività di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa al mandato parlamentare, la cui portata è tale da comprendere da comprendere ogni attività politica e di pubblico interesse con qualunque mezzo ed in qualsiasi sede svolta e quindi anche fuori dalle aule della camera di appartenenza;

che questo Tribunale con ordinanza in data 7 gennaio 2010 ha disposto la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati sospendendo il giudizio sul presupposto della ritenuta insussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse nell'articolo in esame e l'attività parlamentare svolta dal convenuto, non essendo stato indicato da quest'ultimo alcuno specifico atto od attività parlamentare posta in essere avente identità di contenuto alle opinioni espresse nell'articolo in esame;

che con comunicazione successiva il Presidente della Camera dei Deputati ha informato il Presidente di questo tribunale che l'Assemblea nella seduta del 22 settembre 2010 ha deliberato ritenendo che i fatti per i quali è in corso il presente procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 Cost. allegando alla suddetta comunicazione la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere ed il resoconto stenografico della citata delibera assembleare



Osserva in diritto:

che la delibera adottata dalla Camera dei Deputati rivela un non corretto esercizio delle attribuzioni ad esse riservate in ordine al potere di valutare la condotta addebitata all'on. Guzzanti in relazione alle opinioni manifestate nell'articolo in esame, opinioni che ha ritenuto non sindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma Cost.;

che il presupposto su cui fonda la delibera suddetta è costituito dalla riferibilità delle critiche espresse dall'onorevole nei confronti del dott. Gino Strada, volte a mettere in relazione le attività umanitarie da quest'ultimo poste in essere con le possibili conseguenze sul piano politico internazionale, ad opinioni politiche in senso stretto in quanto saldamente ancorate alla funzione di componente della Commissione Esteri svolta dallo stesso parlamentare nonché appartenenti, pur senza l'aggancio formale ad un atto parlamentare, all'ambito della critica dei fatti di attualità che ogni deputato svolge e deve poter svolgere liberamente;

che tuttavia tale affermazione si pone in insanabile contrasto con l'interpretazione dell'esimente in esame adottata da codesta Corte, secondo la quale la copertura dell'immunità quando riguarda, come nel caso di specie, dichiarazioni rese o opinioni manifestate extra moenia (trattandosi di un articolo pubblicato su un quotidiano a tiratura nazionale di cui lo stesso parlamentare è editorialista), richiede un nesso funzionale con l'espletamento dell'attività svolta in qualità di membro del Parlamento, con una conseguente sostanziale corrispondenza delle opinioni astrattamente lesive dell'altrui reputazione diffuse all'esterno della Camera di appartenenza e quelle già manifestate nell'esercizio concreto delle funzioni parlamentari;

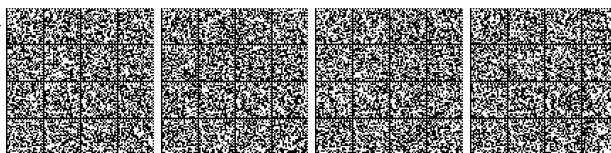
che più specificamente ai fini della ravvisabilità del nesso funzionale suddetto le esternazioni rese extra moenia devono costituire una riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di attività parlamentari pur non necessariamente tipiche, stante l'ampliamento della garanzia apportato dalle disposizioni di attuazione dell'art. 68 Cost. e segnatamente dall'art. 3 legge n. 140/2003 che prevede l'applicabilità della norma costituzionale "per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, divulgazione, critica, denuncia politica connessa alla funzione parlamentare", già poste in essere dal parlamentare, senza che il contesto politico e di pubblico interesse cui esse ineriscono siano sufficienti a connotarle come espressive della funzione parlamentare (*cf.* le sentenze 334/2011, 134/2008, 330/2008, 53/2007, 13/2007);

che in altri termini allorché le suddette opinioni o dichiarazioni siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o senatore apporta alla vita parlamentare mediante le

proprie opinioni ed i propri voti, che come tale deve essere coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità, bensì costituiscano una diversa ed ulteriore articolazione del ruolo politico rivestito elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata dall'art. 21 della Costituzione, deve escludersi la riconducibilità delle medesime all'esercizio dell'attività parlamentare ed alla conseguente immunità (sentenza 11 maggio 2007 n. 166);

che nella fattispecie dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni né dalla delibera di insindacabilità dell'Assemblea non soltanto non risulta indicato alcuno specifico atto parlamentare compiuto dall'on. Guzzanti al quale per il suo contenuto possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto, ma risulta espressamente ammessa la mancanza di un aggancio formale ad un atto parlamentare, senza che tuttavia possa riconoscersi come ricollegabile, se non a costo di trasformare in un mero privilegio personale coincidente con una sostanziale immunità dalla giurisdizione derivante dallo status di parlamentare, alla funzione di componente della Commissione Esteri rivestita dall'onorevole la facoltà di esprimere le proprie critiche, in un contesto del tutto diverso dalla Commissione di appartenenza e senza alcun collegamento con le opinioni ivi manifestate, nei confronti dell'operato del dott. Strada in relazione alle operazioni umanitarie da costui organizzate e gestite nello Stato del Sudan e alle sue implicazioni politico internazionali;

che in conclusione in mancanza di attività in sede parlamentare pregressa non si ritiene che possa operare nella fattispecie la prerogativa dell'insindacabilità prevista dal citato art. 68 Cost.



P.Q.M.

Chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le opinioni espresse dall'on. Guzzanti nell'articolo di stampa indicato in premessa costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione, e per l'effetto di annullare la delibera adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010.

Manda alla Cancelleria per l'inoltro della presente ordinanza.

Roma, 18 maggio 2012

Il Giudice: GALTERIO

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 229/2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 41 del 17 ottobre 2012.

12C0521

N. 278

Ordinanza del 27 gennaio 2012 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Romano Maria Francesca contro Trenitalia Spa

Trasporto - Trasporto ferroviario di persone - Responsabilità civile del vettore - Diritto del viaggiatore al risarcimento del danno derivatogli dal ritardo del treno - Limitazione al solo rimborso del costo del biglietto - Contrasto con il canone di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza - Anacronistico privilegio a favore del concessionario del servizio di trasporto ferroviario, nonostante la natura privatistica del rapporto - Disparità di trattamento rispetto a chi si avvale di altre forme di trasporto - Impossibilità per l'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto al risarcimento.

- Regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 911 [Annesso A], art. 11
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 39080 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi Civili dell'anno 2008 avente ad oggetto: appello-risarcimento danni, e vertente tra Romano Maria Francesca, elettivamente domiciliata in Napoli, via G. Gonzaga n. 4, presso lo studio dell'avv. Giorgio Grasso, dal quale è rappresentata e difesa in virtù di procura a margine dell'atto di citazione del giudizio di primo grado, appellante, e Trenitalia S.P.A., elettivamente domiciliata in Napoli, via Carlo Poerio n. 53, presso lo studio dell'avv. Maurizio de Tilla, da cui è rappresentata e difesa in forza di procura in calce alla comparsa di costituzione e di risposta, appellata;

sciogliendo la riserva;

letti gli atti di causa;

Premette in

FATTO

Con sentenza n. 106521/07, pronunciata in data 5 settembre 2007, il giudice di pace di Napoli — decidendo sulla domanda proposta da Romano Maria Francesca, nei confronti di Trenitalia S.p.A, diretta al conseguimento del risarcimento dei danni subiti in conseguenza del ritardo riportato, in data 4 luglio 2005, dal treno Intercity n. 588 Napoli Centrale/Roma Tiburtina delle ore 14,36 — rigettava la domanda, compensando interamente tra le parti le spese del giudizio.



Con atto di citazione notificato in data 22 ottobre 2008, Romano Maria Francesca proponeva appello avverso la predetta sentenza, deducendo:

— che la pronuncia impugnata era viziata per palese erroneità e contraddittorietà della motivazione, non spiegando la stessa se il ritardo fosse stato causato dall'avaria del locomotore, o, invece, dall'essere il treno partito in ritardo da Napoli;

— che il guasto del locomotore non integrava il caso fortuito o la forza maggiore, essendosi l'avaria verificata per negligente manutenzione di Trenitalia S.p.A;

— che ugualmente non costituiva causa di forza maggiore il fatto che il treno fosse partito in ritardo da Napoli;

— che, in ogni caso, non era applicabile in favore di Trenitalia S.p.A la speciale disciplina di cui alla L. n. 991/1935, attesa la natura privatistica dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Tanto premesso, chiedeva, in riforma della sentenza impugnata, dichiararsi la responsabilità contrattuale di Trenitalia S.p.A, con conseguente condanna della stessa al risarcimento, in favore di essa appellante, di tutti i danni subiti a causa del ritardo del treno quantificati in € 1,032,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria, con vittoria di spese del doppio grado di giudizio da attribuirsi al procuratore anticipatario.

Radicatosi il contraddittorio, si costituiva in giudizio la Trenitalia S.p.A, deducendo l'improponibilità dell'appello perché avente ad oggetto una pronuncia resa in controversia non eccedente il valore di € 1.100,00 e chiedendo, nel merito, il rigetto dello stesso in ragione della sua infondatezza. Tanto premesso in fatto, osserva in

DIRITTO

Va premesso, in punto di rilevanza, che l'appello proposto dalla Romano non incontra l'ostacolo dell'improponibilità di cui all'art. 339 comma 3° c.p.c., nonostante la controversia sia di valore non superiore ad € 1.100,00, essendo pacifico che la stessa attiene ad una fattispecie riconducibile allo schema del contratto per adesione — come del resto riconosciuto dalla stessa Trenitalia S.p.A nella comparsa conclusionale depositata in data 11 ottobre 2011 — sicché lo stesso è senz'altro sottratto al giudizio equitativo del giudice di pace (*cf.* Cass. 11 maggio 2010, n. 11361).

Sempre in punto di rilevanza, ottiene evidenziare che nella specie la Romano ha dedotto e provato documentalmente di aver sofferto un danno patrimoniale, in conseguenza del ritardo del treno, ragguagliato, oltre che all'ammontare del prezzo del biglietto ferroviario, anche alle spese sostenute per la perdita della coincidenza del volo Roma-Zurigo (spese per l'acquisto di un secondo biglietto aereo, spese per rientrare a Napoli e per ritornare a Roma il giorno seguente, spese di taxi), per un ammontare di € 331,11.

Va aggiunto che l'istante ha documentato mediante attestazione proveniente da Trenitalia che il ritardo fu di 94 minuti.

Ciò posto, la pretesa risarcitoria proposta dall'odierna appellante incontra un ostacolo insuperabile nella disciplina dettata dall'art. 11 R.D.L. n. 1948/1934, convertito nella L. n. 911/1935, che prevede che il viaggiatore ha diritto al risarcimento del danno derivatogli da ritardo soltanto nei casi e nei limiti previsti dagli artt. 9 e 10, qualunque sia la causa dell'inconveniente posto a base della domanda. Dal sistema dettato dagli artt. 9 e 10 emerge che il viaggiatore può ottenere esclusivamente, e solo a determinate condizioni, il rimborso totale o parziale del prezzo del biglietto acquistato. In particolare, il viaggiatore può domandare il rimborso del prezzo totale pagato solo qualora il biglietto non sia stato utilizzato ed unicamente quando la partenza del treno sia stata ritardata di almeno un'ora.

La normativa in oggetto stabilisce, inoltre, l'esonero da responsabilità per il vettore ferroviario per danni conseguenti ad anormalità del servizio dovute a caso fortuito o forza maggiore.

Orbene, nella fattispecie in esame, escluso che la causa del ritardo — guasto al locomotore — possa ricondursi al fortuito o alla forza maggiore, incombendo sul vettore l'obbligo di un'adeguata manutenzione del mezzo di trasporto, è evidente che la liquidazione del danno patrimoniale sofferto dalla Romano incontrerebbe la descritta limitazione quantitativa.

Né sorgono dubbi in ordine alla vigenza della richiamata normativa, atteso che la stessa, abrogata dall'art. 24 D.L. n. 112/08, convertito nella L. n. 133/2008, e ribadita con decorrenza dal 16 dicembre 2009 dall'art. 2 comma 1 D.L. n. 200/2008, è stata ripristinata in sede di conversione del predetto decreto dall'art. 11 n. 9/2009. Sul punto, è appena il caso di sottolineare che i fatti di causa risalgono al luglio 2005, sicché, in mancanza di un'espressa disciplina transitoria, l'abrogazione temporanea della normativa di cui alla L. n. 911/1935, attuata dal richiamato art. 24 D.L. n. 112/08, non ha in alcun modo interferito sulla piena applicabilità di detta normativa alla fattispecie oggetto di lite.



Neppure può dubitarsi che la responsabilità contrattuale del vettore Trenitalia S.p.A sia tuttora disciplinata dal R.D.L. n. 1948/1934, convertito in L. n. 911/1935, a suo tempo riguardante il trasporto di persone attuato dalle Ferrovie dello Stato, e dal successivo regolamento ministeriale emanato dall'ente ferroviario esercente il servizio di trasporto ferroviario in regime di concessione. Infatti, come ha avuto modo di affermare la Suprema Corte, si tratta in ogni caso di regolamentazione autorizzata dall'atto di concessione ed applicabile a tutti gli utenti del servizio, come previsto dall'art. 1679 comma 1° c.c., e quindi avente valore di fonte normativa regolamentare e non di disposizione contrattuale ex art. 1341 c.c. (*cf.* Cass. 15 maggio 1997, n. 4275).

Tutto ciò premesso, rileva il Giudicante che vi siano evidenti ragioni per dubitare della legittimità costituzionale dell'articolo 11, in relazione agli artt. 9 e 10, R.D.L. n. 1948/1934, convertito in L. n. 911/1935 che, come detto, limita la responsabilità del vettore ferroviario al solo rimborso del costo del biglietto in caso di ritardo del treno.

La norma in questione, infatti, si pone in contrasto con il canone di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza garantiti dall'articolo 3 della Costituzione, rappresentando un anacronistico privilegio in favore del concessionario del servizio di trasporto ferroviario, nonostante la natura privatistica del rapporto. Proprio detta natura privatistica comporta una disparità di trattamento ingiustificata tra l'ipotesi di danno subito da chi si avvale del servizio di trasporto ferroviario e chi si avvale di altre forme di trasporto (*cf.* riguardo all'omologa limitazione di responsabilità in materia di servizio postale Corte cost. 11 febbraio 2011, n. 46).

In particolare, la previsione del solo rimborso, in caso di ritardo del treno, del costo del biglietto ferroviario, costituisce la mera restituzione del corrispettivo versato che non assolve ad alcuna funzione risarcitoria.

Né è in alcun modo prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina in questione, tale da consentire il superamento della descritta limitazione di responsabilità nei casi in cui il trasportato dimostri di aver sofferto un maggior danno patrimoniale.

La disciplina in oggetto, inoltre, viola la disposizione di cui all'art. 24 della Costituzione, non consentendo all'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella pre-determinata dalla legge.

Va, pertanto, dichiarata *ex officio* la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 del R.D.L. n. 1948/1934, convertito nella L. n. 911/1935, con le conseguenti statuizioni di cui al dispositivo della presente ordinanza.

P.Q.M.

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 del R.D.L. n. 1948/1934, convertito nella L. n. 911/1935.

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, e alle parti costituite.

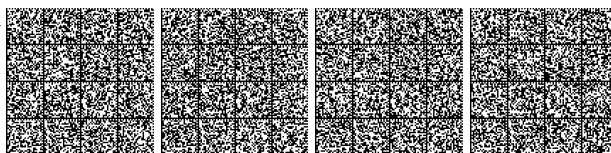
Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, anche alle parti, alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi.

Napoli, addì 26 gennaio 2012

Il giudice: SORRENTINI



N. 279

*Ordinanza del 18 giugno 2012 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di M. G.*

Reati e pene - Furto in abitazione - Fatto commesso su armi, munizioni o esplosivi nelle armerie o in altri locali adibiti alla custodia di armi - Pena della reclusione da cinque a dodici anni e multa da euro 1.032 a euro 3.098 - Trattamento sanzionatorio più grave del furto di armi in abitazione rispetto al furto di armi in armerie - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Legge 8 agosto 1977, n. 533, art. 4, comma terzo.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

In data 13 aprile 2010 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena esercitava l'azione penale nei confronti di M.G. per il reato di cui all'art. 624-*bis*, 625 n. 2 c.p. e 4, legge n. 533/77 per aver egli sottratto dall'abitazione di Z.R. tre fucili: un semiautomatico marca Fabram cal. 12, un sovrapposto marca Beretta cal. 12 e un Winchester cal. 30,30.

Il Giudice, ricevuta la richiesta, fissava udienza dando i prescritti avvisi alle parti.

All'udienza del 18 ottobre 2011 l'imputato, detenuto per altra causa, presente, avanzava richiesta di definizione del procedimento con le forme del rito abbreviato.

Il Giudice ammetteva il rito e rinviava ad altra udienza per le conclusioni.

Dopo due rinvii ulteriori dovuti ad impedimento del difensore e ad adesione del medesimo alla astensione proclamata dall'Unione Camere Penali, all'udienza del 15 giugno 2012 il Giudice sollevava una questione di legittimità costituzionale da ritenersi rilevante e non infondata, con conseguente obbligo di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il caso in esame può essere così riassunto: le indagini preliminari avevano evidenziato che nel periodo compreso tra il 6 e l'8 febbraio 2009 ignoti erano penetrati all'interno dell'abitazione di Z. R. forzando la porta finestra della cucina ed avevano asportato tre fucili che il proprietario deteneva regolarmente.

Sul posto veniva reperite tracce ematiche da cui veniva estratto il profilo genetico, risultato appartenere a M.G. con probabilità di condivisione casuale di 1 su 41 trillioni.

Da qui l'iscrizione nel registro degli indagati del M. e la contestazione di cui sopra.

In realtà, la ricognizione normativa della fattispecie contestata evidenzia quanto segue.

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 624-*bis* c.p. (inserito con l'art. 2, comma 2, legge 26 marzo 2001, n. 128) il furto in appartamento era punito dall'art. 624 e 625 n. 1 c.p.

Su tale assetto normativo è intervenuta la legge 8 agosto 1977, n. 533, che, all'art. 4, ha previsto «se il fatto previsto dall'art. 624 c.p. è commesso su armi, munizioni o esplosivi nelle armerie ovvero in depositi o in altri locali adibiti alle custodie di armi, si procede di ufficio e si applica la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da lire 100.000 a lire 400.000».

Peraltro, il secondo comma, aggiunge che «se concorre taluna delle circostanze previste dall'art. 61 o dall'art. 625 n. 1, 2, 3, 4, 5, 7 del codice penale, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni e della multa da lire 200.000 a lire 600.000».

Con la legge 26 marzo 2001, n. 128, per quello che qui interessa, è stato soppresso l'art. 625 n. 1 c.p. con contestuale creazione dell'ipotesi di reato di cui all'art. 624-*bis* c.p. e — all'art. 10 — è stato sostituito l'art. 4 della legge n. 533/77 lasciando inalterati i primi due commi se non per la doverosa correzione sistematica relativa alla soppressione del riferimento all'art. 625 n. 1 c.p. e per l'aumento sanzionatorio relativo alla multa.



Il medesimo art. 10 della legge n. 128/2001, ha, inoltre, soppresso l'ultimo comma del «vecchio» art. 4, legge n. 533/77 — che estendeva le ipotesi relative all'art. 624 a quelle previste dalla rapina propria — ed ha introdotto i seguenti due commi «la pena di cui al comma 2 si applica ai delitti di cui all'art. 624-bis c.p. del codice penale aggravati ai sensi del comma 1. La pena prevista dal comma 3 è diminuita fino a due terzi quando il fatto è di lieve entità».

L'ipotesi di reato prevista dall'art. 624-bis c.p. prevede come fattispecie autonoma quella che precedentemente costituiva una ipotesi aggravata di furto semplice: l'introduzione in luogo destinato ad abitazione. Tale norma tutela anche l'inviolabilità del domicilio in senso ampio, da cui l'ampiezza del concetto di privata dimora recepito dal legislatore ed interpretato dalla giurisprudenza: deve trattarsi di strutture tali da far ritenere che il titolare della facoltà di disporre intenda garantirsi l'esigenza di riservatezza con correlata facoltà di esclusione di terzi.

Da qui l'estensione del concetto di priva dimora agli studi professionali agli esercizi commerciali, alle pertinenze dell'abitazione quali autorimessa e cantina.

L'art. 4 della legge n. 533/77 è ipotesi di aggravante speciale del furto che trova la sua ragion d'essere nella particolare pericolosità dell'azione in relazione all'oggetto della condotta (armi, munizioni, esplosivi) e al luogo di svolgimento della stessa (armerie o depositi o altri locali adibiti a custodia di armi).

Se così è, l'interpretazione del rinvio *quoad poenam* operato dal comma 3 del citato art. 4, è oltre modo problematica.

In primo luogo, se si interpreta il rinvio meramente *quoad poenam*, il riferimento all'art. 624-bis sarebbe quanto meno ambiguo, risultando difficilmente ipotizzabile un furto in abitazione, ma anche nei luoghi indicati dall'art. 4 (armerie, depositi o altri locali adibiti a custodia di armi).

In secondo luogo, e conseguentemente, se vuole darsi coerenza al sistema, il rinvio operato dal citato comma 3 deve ritenersi riferito al solo oggetto della condotta (armi, munizioni ed esplosivi): in altre parole, se il furto in abitazione ha ad oggetto — come nel caso in esame — armi, munizioni o esplosivi, il trattamento sanzionatorio dovrà essere inasprito in ragione della maggiore pericolosità dell'oggetto della condotta.

Qui si coglie già una prima irrazionalità del sistema sanzionatorio: il furto di armi in abitazione è punito allo stesso modo del furto di armi in armeria, parificando in termini di gravità (aspetto escluso dalla ratio *legis* del 1977) l'elemento relativo al luogo di svolgimento della condotta.

Ma vi è di più: il comma 3 del citato art. 4, legge n. 533/77, opera un rinvio al trattamento sanzionatorio alla pena di cui al comma 2 (da cinque a dodici anni di reclusione e multa da € 1.030 a € 3.098): si crea in tal modo l'irragionevole asimmetria sanzionatoria in ragione della quale il furto di armi in abitazione è punito in misura di gran lunga maggiore dal furto di armi in armeria.

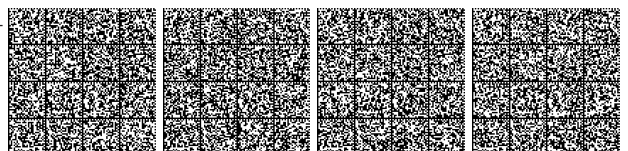
Tale trattamento sanzionatorio appare irragionevole in relazione alla scala di gravità delle condotte così come considerate dal legislatore nel 2001 con l'introduzione dell'ipotesi autonoma di reato ex art. 624-bis c.p. e soprattutto nel 1977 con l'introduzione di una aggravante speciale la cui genesi è da rinvenire nel quadro della legislazione speciale di contrasto al terrorismo.

L'ordinamento, in altri termini, ha riservato una risposta graduata a comportamenti di trasgressione alle regole poste a tutela dei beni nonché una particolare importanza alle ipotesi in cui i furti abbiano ad oggetto armi e avvengano nelle armerie.

Successivamente — nel 2001 — tra le varie ipotesi di furto, l'ordinamento ha ritenuto di dover enucleare una fattispecie autonoma di reato — in tal modo evidenziando una maggiore gravità di tale comportamento — nella condotta di chi si introduce in luogo di privata dimora al fine di sottrarre cosa mobile altrui.

Ma, nonostante tale modifica nella struttura della fattispecie e nel trattamento sanzionatorio (frutto di una scelta ragionevole nell'ambito della discrezionalità riservata al legislatore), non sembrava potersi dubitare del fatto che l'ipotesi di cui all'art. 4, legge n. 533/77, conservava intatta la sua ragione per la quale era giustificato un inasprimento sanzionatorio: oggetto della condotta e luogo di svolgimento della stessa imponevano ragionevolmente una pena più alta.

L'improvvido inserimento del comma 3 del citato art. 4, ha irragionevolmente alterato questa coerente scala di valori nel senso sopra specificato determinando un trattamento sanzionatorio più grave del furto in appartamento di armi rispetto al furto di armi in armerie.



Per altro verso, l'ampiezza del concetto di priva dimora, pur avendo subito una estensione considerevole rispetto al previgente assetto normativo relativo all'art. 625 n. 1 c.p., non può consentire di operare una interpretazione ulteriormente estensiva e tale da ritenere la privata dimora luogo più riservato e protetto delle armerie e dei depositi di armi.

Poiché il caso sottoposto al remittente attiene alla valutazione delle circostanze del reato, sotto tale profilo va segnalata la evidente disparità di trattamento in relazione alla previsione sanzionatoria irragionevole rispetto a quanto previsto per comportamenti ben più gravi sia sotto il profilo dell'oggetto della condotta che di quello del luogo di svolgimento della stessa.

I parametri che si assumono violati sono, a parere del remittente, gli artt. 3 e 27 della Costituzione. Invero, occorre partire dalla constatazione che le circostanze sono elementi di fatto di carattere personale, materiale e psichico che, pur essendo estranee al reato riguardato nella sua essenza ontologica, hanno, però, l'attitudine, oltre che a qualificare e graduare la responsabilità del colpevole, anche a rendere più o meno grave, in sé o nelle sue conseguenze, il fatto criminoso tipico; esse ineriscono alla struttura stessa del reato inteso come entità naturalistica e giuridica composita (elementi costitutivi ed elementi accessori) ed incidono sull'entità non solo della pena in concreto irrogabile, ma — quel che qui più conta — anche di quella comminata in astratto dalla legge.

Ed allora l'incidenza di un provvedimento giurisdizionale su una delle componenti non può non coinvolgere l'intera fattispecie legale che risulta dalla combinazione di fatto tipico, circostanze e pena edittale.

L'attuale sistema sanzionatorio così come da applicare produce una sostanziale disparità di trattamento poiché punisce il furto in abitazione di armi con pena molto più grave della ipotesi di furto di armi in armeria.

Tale disparità assume ancora maggior ampiezza laddove si consideri che nel caso in esame sarebbe preclusa la concedibilità delle circostanze attenuanti generiche in considerazione dei numerosi precedenti penali dell'imputato e delle non positive condizioni soggettive dello stesso.

La norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché la rilevante differenza del trattamento sanzionatorio sopra illustrato non troverebbe alcuna adeguata giustificazione poiché il bene giuridico protetto è il medesimo e gli elementi differenziali (luogo di svolgimento della condotta e oggetto della condotta) dovrebbero comportare una pena diversa e minore rispetto all'ipotesi di cui all'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 533/77.

L'ulteriore parametro violato, infine, sembra quello dell'art. 27, terzo comma, Cost., poiché l'irrogazione di pene sproporzionate al grado di effettivo disvalore dei fatti, comprometterebbe la finalità rieducativa della pena.

P. Q. M.

Visti gli artt. 136 Cost., 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 27 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, legge 8 agosto 1977, n. 533, nella parte in cui prevede l'applicazione — ai delitti di cui all'art. 624-bis del codice penale aggravati ai sensi del comma 1 — della pena della reclusione da cinque a dodici anni e della multa da € 1.032 a € 3.098.

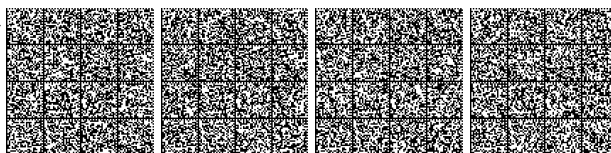
Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che copia della presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al presidente del Senato, al presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Modena, addì 15 giugno 2012

Il giudice per le indagini preliminari: TRUPPA



N. 280

Ordinanza del 1° agosto 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da De Miro Vittorio contro il Ministero della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura.

Ordinamento giudiziario - Giudice onorario di tribunale - Prevista cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo anno di età anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età - Ingiustificato deterioro trattamento del giudice onorario di tribunale rispetto al giudice di pace e al giudice tributario - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, art. 42-*sexies*, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5463 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Vittorio De Miro, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Paola Di Nicola, con domicilio eletto presso la stessa in Roma, via Giovanni Andrea Badoero n. 82;

Contro Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12; per l'annullamento:

con il ricorso ed i successivi motivi aggiunti della delibera del C.S.M. del 7 maggio 2012, prot. p. 10439/2012, successivamente comunicata, avente ad oggetto la nota del 5 marzo 2012 del ricorrente, con cui era respinta l'istanza di proroga dell'incarico di giudice onorario per raggiunti limiti di età ex art. 42-*sexies*, del RD n. 12 del 30 gennaio 1941;

e per l'ottenere la condanna dell'amministrazione al differimento del termine di permanenza in servizio del ricorrente sino al compimento del 75° anno di età del medesimo o, comunque, sino al 31 dicembre 2012;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia e di Consiglio Superiore della Magistratura;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 luglio 2012 il Consigliere Solveig Cogliani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

F A T T O

Con ricorso indicato in epigrafe, l'istante, vice-procuratore onorario presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ha impugnato il provvedimento sopra specificato, con il quale il C.S.M. ha rigettato la sua istanza di «proroga sino al 31 dicembre 2012 o sino a quel più lungo termine previsto da future leggi di ulteriore differimento dei termini di cui all'art. 245, decreto legislativo n. 51/1998 e di cui all'art. 15, II comma, decreto-legge n. 212/2011, salvo comunque non oltre il settantacinquesimo anno di età, allorché tale termine risulti ancora vigente quando lo scrivente abbia a raggiungerlo», istanza fondata sul disposto di cui all'art. 15 (Proroga dei magistrati onorari) del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 10, con il quale le funzioni dei G.O.T. sono prorogate fino al 31 dicembre 2012.

Orbene, l'impugnato provvedimento di rigetto dell'istanza di proroga è stato motivato sulla base dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lettera a), del regio decreto 30 aprile 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), che statuisce la cessazione dal servizio di giudice onorario al «compimento del settantaduesimo anno di età».

A giudizio del C.S.M., infatti, la norma *de qua* impedirebbe in radice la possibilità di prorogare l'incarico affidato al ricorrente, in ragione delle specifiche circostanze di fatto del caso concreto, dal momento che il ricorrente medesimo compirà il settantaduesimo anno di età in data anteriore al suddetto termine prorogato per legge.

In questo senso, l'interpretazione data dal C.S.M. si fonda sull'assunto che, che l'art. 15 del decreto-legge n. 212 del 2012 inciderebbe «unicamente sull'art. 42-*quinquies* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ove è prevista la durata



triennale dell'incarico, laddove nel caso di specie viene in discussione la diversa fattispecie, regolata dall'art. 42-*sexies*, primo comma, lettera *a*), regio decreto citato, della cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età».

Ad avviso del ricorrente, il provvedimento di reiezione della sua istanza di proroga nelle funzioni conferitegli dovrebbe essere annullato dall'intestato TAR in quanto «atto discriminatorio» in relazione all'«età», previa «disapplicazione» dell'art. 42-*sexies* del regio decreto n. 12 del 1941, per contrasto con «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», che avrebbe sancito espressamente il divieto di ogni discriminazione (art. 21), dell'art. 3 della Cost., dell'art. 2, comma 1 e 2, decreto legislativo n. 216 del 1993, nonché per violazione degli artt. 3 e 10-*bis*, legge n. 241 del 1990 e incompetenza dell'organo che ha emanato l'atto.

Secondo il ricorrente, sarebbe evidente come il limite di età fissato al settantaduesimo anno per i giudici onorari del Tribunale costituisca trattamento diverso e meno favorevole rispetto a quello di settantacinque anni fissato per i giudici di pace, così come rispetto a quello concernente i giudici tributari, pur trattandosi di figure appartenenti tutte alla stessa categoria della magistratura onoraria e dunque non trovando alcuna giustificazione ordinamentale.

Sicché risulterebbe discriminatorio il fatto che la cessazione dalle funzioni per i soli giudici onorari di tribunale sia stabilita al settantaduesimo anno di età, comportando tale scelta legislativa nazionale, ingiustamente e illegittimamente, un diverso e meno favorevole trattamento, in un ordinamento che prevede, rispetto a tutti coloro che esercitano la giurisdizione (compresi i giudici professionali), la cessazione dalle funzioni al settantacinquesimo anno di età.

Alla luce di tali considerazioni, con l'odierno gravame si chiede a questo Tribunale Amministrativo Regionale, in via cautelare, di «sospendere l'impugnato provvedimento» ex art. 55 c.p.a., al fine di evitare che nelle more del giudizio il ricorrente possa subire un inevitabile pregiudizio grave e irreperabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione del merito; nel merito, di dichiarare illegittimo e, conseguentemente, [di] annullare il predetto provvedimento, previa necessaria disapplicazione dell'art. 42-*sexies* del regio decreto n. 12 del 1941, permettendo al ricorrente di esercitare le funzioni di giudice onorario fino al raggiungimento del settantacinquesimo anno di età, come previsto per i giudici di pace, per i giudici tributari ed i giudici professionali, nel pieno rispetto dei principi garantiti e tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dal diritto europeo.

Si costituiva in giudizio il Ministero della giustizia, difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, chiedendo che questo TAR, previo rigetto dell'istanza cautelare, dichiari l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame, in considerazione del fatto che la posizione del VPO non potrebbe essere equiparata a quella del giudice di pace né a quella del giudice tributario.

Escludeva la disapplicabilità della normativa vigente.

Con i motivi aggiunti l'istante rilevava la pendenza della questione di legittimità dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 12 del 1941, di cui l'atto impugnato è diretta applicazione.

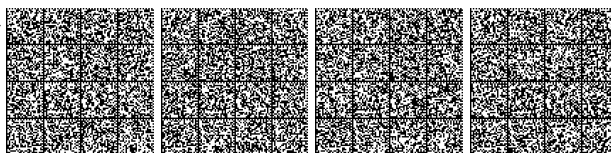
Il ricorrente, altresì, insisteva nell'accoglimento della propria richiesta di sospensione cautelare del provvedimento senza la quale una decisione favorevole sarebbe del tutto inutile poiché il ricorrente compie l'età di 72 anni il 29 luglio 2012.

Con decreto monocratico n. 2671/2012 era accolta l'istanza di misure cautelari provvisorie ai sensi dell'art. 56 c.p.a. nelle more della trattazione collegiale.

D I R I T T O

1. Nella camera di consiglio del 31 luglio 2012 questo Tribunale ha accolto la richiesta di sospensione dell'efficacia del provvedimento «ai soli fini dello svolgimento del giudizio di costituzionalità», considerata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), di cui l'atto impugnato è diretta applicazione, rimandando, per l'esplicazioni delle motivazioni del dubbio di legittimità costituzionale in questione, alla presente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, adottata nella medesima camera di consiglio.

2. Il Collegio, in particolare, ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale — in adesione ed analogamente al provvedimento assunto dal TAR Veneto, con ordinanza n. 786/2012, in una fattispecie analoga — della norma di cui all'art. 42-*sexies* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, a motivo dell'irragionevole disparità di trattamento che essa riserva al termine di cessazione dalle funzioni per i magistrati onorari di tribunale rispetto a quello previsto per le altre componenti la magistratura onoraria ad esso assimilabili, quali i magistrati del giudice di pace e dei giudici tributari, rispettivamente disciplinate dall'art. 7,



della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) e dall'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30, della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

3. Anche in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, questo Collegio condivide quanto rilevato nell'ordinanza n. 786/2012 cit. sicché l'atto di rigetto impugnato con l'odierno ricorso è diretta applicazione della norma *de qua*, la quale non ammette alcun margine di valutazione discrezionale in capo alla pubblica amministrazione. Il provvedimento impugnato, dunque, deve ritenersi atto definitivo, in quanto non più suscettibile di modifica, sicché la trasmissione al Ministero della giustizia risulta finalizzata ad una mera «presa d'atto» di un provvedimento che si limita a dichiarare il prodursi di un effetto direttamente promanante dalla norma di legge.

4. Considerato che, il ricorrente nato il 29 luglio 1940 ed è stato nominato giudice onorario con delibera del Consiglio superiore della magistratura del 25 febbraio 1998, esercitando le relative funzioni a partire dall'11 marzo dello stesso anno, egli ha raggiunto il limite di età previsto dalla legge per la cessazione dal relativo incarico in data anteriore (i.e.: il 29 luglio 2012) rispetto al termine di proroga per le stesse funzioni fissato al 31 dicembre 2012 dal citato art. 15 del decreto-legge n. 212 del 2011.

5. A tenore di quest'ultimo articolo, infatti, «al comma 1, dell'art. 245, del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), — disciplinante il termine entro il quale è consentita la possibilità per la magistratura onoraria giudicante e requirente di essere addetti, rispettivamente, al Tribunale o alla Procura — le parole: “non oltre il 31 dicembre 2011” sono sostituite dalle seguenti: “non oltre il 31 dicembre 2012”». Il comma 2 del medesimo articolo dispone altresì: «I giudici onorari e i vice procuratori onorari il cui mandato scade il 31 dicembre 2011 e per i quali non è consentita un'ulteriore conferma secondo quanto previsto dall'art. 42-*quinquies*, primo comma, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché i giudici di pace il cui mandato scade entro il 31 dicembre 2012 e per i quali non è consentita un'ulteriore conferma secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 1, della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni, sono ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni a fare data dal 1° gennaio 2012, fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012».

6. Correttamente, quindi, il C.S.M. ha rigettato l'istanza di proroga delle funzioni fino al 31 dicembre del 2012, poiché l'accoglimento di essa avrebbe consentito lo svolgimento delle funzioni di giudice onorario del Tribunale oltre il termine di cessazione fissato dalla legge.

7. In altri termini, la proroga introdotta dall'art. 15 del citato decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, intanto potrebbe esplicitare gli effetti sull'incarico in atto del ricorrente, in quanto non ricorrano motivi pregiudizialmente ostativi all'astratta «prorogabilità» dell'incarico stesso, quali, come nel caso di specie, il superamento del settantaduesimo anno di età, ossia del limite massimo di età previsto per lo svolgimento delle funzioni medesime.

8. Sempre in punto di rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, non pare — come già rilevato dal Tribunale del Veneto — che la norma citata sia suscettibile di disapplicazione per il suo contrasto con normative comunitarie, posto che non è individuabile una disciplina self-executing di tale matrice applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio.

Infatti, il fatto che la norma legislativa in esame riservi a soggetti non appartenenti ad una medesima categoria professionale, bensì a figure professionali fra loro «assimilabili» sotto il profilo funzionale, termini di cessazione dall'incarico diversi, non appare integrare, di per sé, l'illegittimità comunitaria di cui alla direttiva del Consiglio 78/2000/CE, in quanto i singoli stati dell'Unione europea godono di un ambito di autonomia che esclude un'assoluta uniformità di regime delle condizioni legali di permanenza nelle attività professionali, essendo loro interdetto, invece, di discriminare (sia direttamente che indirettamente) una persona rispetto a «quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga». Nel caso che ci occupa, infatti, tutti i soggetti appartenenti alla categoria di giudice onorario di tribunale così come il ricorrente, sono sottoposti all'identico trattamento (cessazione al compimento del settantaduesimo anno di età).

9. Riservando alla definizione del merito del gravame, la pronuncia in ordine alle eccezioni sollevate dall'Amministrazione, va sin d'ora precisato che, come altresì evidenziato dal TAR Veneto, l'atto impugnato non appare «discriminatorio» nel senso prospettato dal ricorrente, posto che l'effetto pregiudizievole non discende né da atti né da comportamenti dell'Amministrazione, ma costituisce l'effetto direttamente conseguente nell'ordinamento nazionale dalla vigenza della norma di legge citata e di cui l'atto impugnato rappresenta la pedissequa applicazione.

10. Pertanto, a giudizio del Collegio, l'asserita violazione della posizione soggettiva del ricorrente dipende direttamente dalla norma contenuta nell'art. 42-*sexies* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), sicché solo dalla dichiarazione della sua illegittimità costituzionale potrebbe derivare il richiesto accoglimento del ricorso per illegittimità derivata dell'atto impugnato.



11. Questo Collegio, ritenuta la rilevanza pregiudiziale della questione di costituzionalità, in esame, è convinto, altresì, della sua non manifesta infondatezza in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento da essa prodotta, posto che la situazione dei giudici onorari di tribunale è del tutto omogenea a quella dei giudici di pace e a quella dei giudici tributari, trattandosi di figure appartenenti tutte alla magistratura onoraria e soggette a regimi di ammissione e di funzione pienamente comparabili; sicché, considerata la piena assimilabilità di dette figure, non sembra giustificabile alcuna diversità di trattamento con riferimento al momento di cessazione dall'incarico, che dovrebbe rappresentare, proprio per la sua portata generale, un elemento comune e uniforme di tutta la categoria magistratuale cui dette figure appartengono.

12. L'art. 7, comma 1, della citata legge n. 374 del 1991, stabilisce invero che, «in attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace, il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere confermato per un secondo mandato di quattro anni e per un terzo mandato di quattro anni. I giudici di pace confermati per un ulteriore periodo di due anni in applicazione dell'art. 20, della legge 13 febbraio 2001, n. 48, al termine del biennio possono essere confermati per un ulteriore mandato di quattro anni, salva comunque la cessazione dall'esercizio delle funzioni al compimento del settantacinquesimo anno di età». L'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 545 del 1992 citato, prevede, d'altra parte, che «i componenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali, indipendentemente dalle funzioni svolte, cessano dall'incarico, in ogni caso, al compimento del settantacinquesimo anno di età», mentre l'art. 7, comma 1, lettera d), del medesimo decreto legislativo pone, fra i «requisiti generali» necessari per l'ammissione a tale funzione ricorrere quello di «non avere superato, alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione, settantadue anni di età».

13. Il Collegio osserva, sempre in punto di non manifesta infondatezza della questione, che il legislatore ha stabilito che il giudice onorario cessi dall'incarico al compimento del settantaduesimo anno di età. In particolare l'art. 4, comma 1, della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), prevede che «la nomina a giudice onorario aggregato, salvo quanto previsto dal comma 4, ha durata quinquennale e può essere prorogata per una sola volta e per il termine massimo di un anno». Mentre il comma 2 del medesimo articolo prevede che «il giudice aggregato cessa dall'incarico in caso di definizione delle cause di cui all'art. 1, comma 1, pendenti presso l'ufficio giudiziario cui è assegnato, salvo quanto disposto dal comma 5 del presente articolo, nonché all'atto del compimento del settantaduesimo anno di età e nelle ipotesi di cui all'art. 7».

14. Orbene, se è chiaro ed incontrovertibile che il dato letterale della norma determina per il G.O.A. il medesimo effetto, sotto il profilo della durata temporale dell'esercizio delle funzioni, rispetto a quello derivante per il giudice onorario di tribunale dalla norma legislativa qui contestata, deve nondimeno rilevarsi, sul piano sistematico, che le due figure, pur appartenendo alla medesima categoria della magistratura onoraria, si differenziano nettamente sotto il profilo funzionale dalle altre componenti che ne fanno parte, mostrando viepiù l'irrazionalità del sistema normativo in cui si colloca la disciplina censurata, caratterizzata, da un lato, dall'evidenziata disparità di trattamento rispetto alle figure magistratuali onorarie «omologhe» sotto il profilo funzionale (i.e.: «giudici di pace» e «giudici tributari»), dall'altro, dall'identità di trattamento rispetto ad una figura funzionalmente diversa (i.e.: «G.O.A.»).

15. La figura del G.O.A. è stata infatti istituita dal legislatore con la dichiarata finalità di definire il contenzioso civile pendente dinanzi ai tribunali alla data del 30 aprile 1995 «nel tempo massimo di cinque anni». In particolare, l'art. 1, comma 2, della citata legge istitutiva delle sezioni stralcio del tribunale civile dispone che «per definire i procedimenti civili di cui al comma 1 e con l'obiettivo di darvi luogo nel tempo massimo di cinque anni si procederà, nei modi e termini previsti dalla presente legge, alla nomina di giudici onorari aggregati nel numero di mille. Possono essere chiamati all'ufficio di giudice onorario aggregato:

- a) gli avvocati anche se a riposo o iscritti negli albi speciali e i magistrati a riposo;
- b) gli avvocati e procuratori dello Stato a riposo;
- c) i professori universitari e i ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, laureati in giurisprudenza;

c-bis) i notai anche in pensione. 3. Entro tre mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, sono individuati i tribunali presso cui vengono istituite le sezioni stralcio previste dall'art. 11 e sono determinati il numero delle sezioni e la pianta organica dei giudici onorari aggregati e del relativo personale ausiliario».

16. Coerentemente con la durata quinquennale di detto incarico, si giustifica il requisito del «non aver compiuto 67 anni di età» al momento della nomina, proprio per assicurare la possibilità del pieno espletamento del mandato temporaneo (la cui cessazione è prevista al settantaduesimo anno di età). Pertanto, in considerazione della natura contingente e transitoria delle funzioni assegnate al G.O.A., individuabile, per espressa volontà legislativa, nell'esigenza di procedere allo smaltimento del contenzioso civile arretrato, detta figura non pare pienamente assimilabile e comparabile a quella del G.O.T. che è invece considerato dall'ordinamento quale magistrato che entra a far parte in via permanente e funzionale del tribunale (cui è «addeito» ex art. 42-bis del regio decreto n. 12 del 1941), in quanto abilitato a svolgere,



a fianco dei magistrati ordinari, «il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione» (art. 43-*bis* regio decreto n. 12 del 1941), nei limiti e alle condizioni specificate dalla normativa primaria e da quella secondaria in materia.

17. Sotto questo profilo, risulta invece evidente l'assimilabilità del G.O.T. alla figura del giudice di pace al quale il legislatore ha assegnato funzioni giurisdizionali «in materia civile e penale», nonché «la funzione conciliativa in materia civile» alle condizioni indicate nella legge n. 374 del 1991, senza limitazioni di tempo né di scopo, come invece nel caso dei «G.O.A.».

18. Le medesime considerazioni, ad avviso del Collegio, valgono anche in ordine al raffronto fra il «G.O.T.» e il «giudice tributario», dal momento che anche quest'ultimo è «considerato organo di giurisdizione» istituzionale in uno specifico ambito di materia.

19. In secondo luogo, l'innalzamento a 75 anni del limite di età fissato per lo svolgimento dell'incarico di giudice onorario di tribunale risponderebbe anche ad un vantaggio per l'amministrazione che potrebbe continuare a giovare dell'opera di un giudice già formato e la cui idoneità allo svolgimento delle mansioni è stata anche comprovata da un'esperienza pluriennale e positivamente valutata in concreto dagli organi a ciò deputati (Presidente del Tribunale, Consiglio giudiziario e Consiglio superiore della Magistratura) e ciò anche in coerenza con i più recenti interventi legislativi, quali in particolare quello della proroga *ex lege* delle funzioni dei G.O.T. operata dal suddetto art. 15 del decreto-legge n. 212 del 2011, che appunto paiono fondarsi su tale considerazione.

20. Pertanto, Collegio dubita della legittimità della norma impugnata anche in riferimento ai principi di efficienza e di buon andamento dell'Amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

21. In conclusione, la diversità di trattamento riservata ai giudici onorari di tribunale che deriva pianamente dal raffronto delle norme citate con quella impugnata non appare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, determinando un'irrazionale quanto incomprensibile disparità di trattamento fra figure professionali omogenee: non può infatti dubitarsi che l'individuazione del termine di cessazione dalle funzioni de quibus rientri nella discrezionalità del legislatore, ciò nondimeno, sulla scorta dell'insegnamento del Giudice delle leggi, tale potere deve essere esercitato in modo ragionevole e non arbitrario, con la conseguenza che, una volta fissato a settantacinque anni il limite di età per tutte le altre figure professionali ad essa assimilabili, condividendone le medesime funzioni e gli stessi caratteri di magistratura onoraria e giudicante — in ossequio all'art. 106, secondo comma, della Costituzione — lo stesso identico limite non può non valere anche per la specifica figura di magistratura onoraria che viene in considerazione nel presente giudizio, in ragione del necessario rispetto del principio di uguaglianza e di razionalità interna del sistema normativo in cui la norma legislativa censurata si colloca, stabilito dall'art. 3 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di efficienza e buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

22. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve pertanto essere sollevata la relativa questione di legittimità costituzionale con conseguente sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

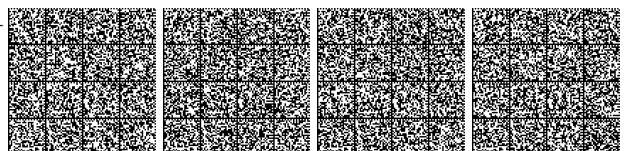
Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-sexies, primo comma, lettera a), del regio decreto 30 aprile 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), in riferimento gli artt. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui statuisce la cessazione dal servizio di giudice onorario di tribunale al «compimento del settantaduesimo anno di età» anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età, dispone l'immediata trasmissione della presente ordinanza e degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo, per l'effetto, il giudizio in corso.

Manda alla Cancelleria di curare la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 luglio 2012.

Il Presidente: SANDULLI

L'estensore: COGLIANI



N. 281

Ordinanza del 29 luglio 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto sul ricorso proposto da Massai Alessandro contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Grosseto

Imposta di registro - Determinazione della base imponibile per le cessioni di immobili abitativi a persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali - Affidabilità del meccanismo del c.d. "prezzo-valore" su richiesta dell'acquirente resa al notaio - Omessa previsione dello stesso meccanismo per i trasferimenti di immobili abitativi effettuati in sede di espropriazione forzata o all'asta pubblica (ovvero aggiudicati in sede di pubblico incanto) - Conseguente impossibilità, in tale ipotesi, di far riferimento al valore catastale, indipendentemente dal corrispettivo di aggiudicazione del bene - Ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni uguali - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 497.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 496/08 depositato l'11 settembre 2008; avverso Silenzio Rifiuto Istanza Rimb. n. 2008/29508-1 registro 2007 contro Agenzia Entrate Ufficio Grosseto, difeso da: Saraco Rodolfo Direttore *pro tempore*, piazza Ferretti n. 1, 58100 Grosseto, proposto dal ricorrente: Massai Avv. Alessandro, via Dante Alighieri n. 6, 53049 Torrita di Siena (SI).

Con tempestivo ricorso Massai Alessandro ricorreva avverso il rifiuto espresso in data 13 giugno 2008 dalla Agenzia delle Entrate di Grosseto relativamente alla istanza di rimborso presentata in data 2 novembre 2007 di quanto versato dal predetto Massai (€ 5.524,00) per imposta di registro.

L'istanza di rimborso era stata motivata sul presupposto che in data 29 giugno 2007 il Massai si era reso aggiudicatario, all'esito di una procedura esecutiva immobiliare, di un immobile residenziale, posto in Comune di Castiglione della Pescaia, come da decreto di trasferimento 18 settembre 2007 n. 794 del Tribunale di Grosseto.

In tale occasione il Massai aveva richiesto le agevolazioni fiscali previste per la prima casa, nonché quelle previste dall'art. 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, cd prezzo valore dell'immobile, in luogo di quello di aggiudicazione.

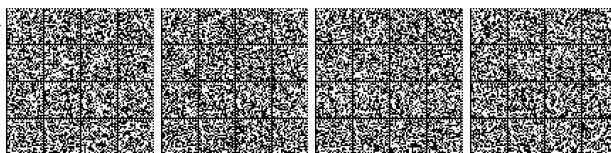
Pur tuttavia il decreto di trasferimento era stato tassato con le agevolazioni prima casa, ma non in applicazione del disposto della legge n. 266 del 2005, bensì sul valore di aggiudicazione (ovviamente superiore a quello catastale).

Avendo il ricorrente versato quanto contabilizzato dall'Amministrazione era stata avanzata l'istanza di rimborso, respinta dall'Agenzia.

La Agenzia delle Entrate si è costituita ribadendo la legittimità del proprio diniego, sul rilievo normativo che la disposizione di cui all'art. 1, comma 497, prevede il computo più favorevole richiesto dal contribuente in presenza di condizioni non presenti nel caso di specie, e comunque in deroga alle sole previsioni di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 131 del 1986, e non anche di quelle di cui al successivo articolo 44 dello stesso testo.

Questa Commissione osserva come l'articolo 43 del d.P.R. 1986 n. 131 prevede che la base imponibile sia costituita per i contratti a titolo oneroso traslativi di diritti reali dal valore del bene, mentre il successivo articolo 44 prevede che per la vendita di beni mobili ed immobili fatta in sede di espropriazione forzata ovvero all'asta pubblica e per i contratti stipulati o aggiudicati in seguito a pubblico incanto la base imponibile sia costituita dal prezzo di aggiudicazione.

La disposizione oggetto di valutazione (articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005 n. 266) stabilisce che «in deroga alla disciplina di cui all'art. 43 d.P.R. n. 131 del 1986, per le sole cessioni fra persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze, all'atto della cessione e su richiesta della parte acquirente resa al notaio, la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali. Sia costituita dal valore dell'immobile, determinato ai sensi dell'art. 52, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 131 del 1986, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto».



Orbene ritiene questa Commissione che la applicabilità o meno della disposizione sopra riportata sia rilevante nel giudizio in esame, atteso lo specifico motivo di doglianza indicato dal ricorrente, che aveva richiesto la applicazione delle agevolazioni di cui all'articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 al Tribunale di Grosseto in data 25 luglio 2007, negate per la limitazione che deriva dal dato testuale della norma in questione, e la cui applicazione porterebbe ad un rigetto del ricorso, mentre la eventuale dichiarazione di incostituzionalità del comma 497, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità anche in caso di trasferimento ai sensi dell'art. 44 del d.P.R. n. 131 del 1986 determinerebbe un esito favorevole.

La *non manifesta infondatezza della questione* si evince osservando che una volta che in un atto di aggiudicazione all'esito di una procedura prevista dal richiamato art. 44, con il conseguente decreto di Trasferimento, siano presenti i requisiti elencati nel comma 497 della legge 266 citata, ovvero che la cessione avvenga fra persone fisiche, non nell'esercizio delle attività ivi indicate, con oggetto immobili ad uso abitativo, e che vi sia una richiesta da parte dell'acquirente (o aggiudicatario), non si comprendono le ragioni discriminatorie rispetto al medesimo trasferimento immobiliare avvenuto in sede contrattuale dinanzi ad un notaio fra due soggetti con identiche caratteristiche.

L'unico punto nel quale i due sistemi di trasferimento differiscono è per l'appunto la non presenza del notaio, al quale l'amministrazione, stante il dato letterale, pretende che venga rivolta l'istanza (istanza che nel caso *de qua* è stata rivolta all'unico soggetto cui poteva essere rivolta, ovvero al Tribunale), mentre le restanti condizioni sussistono.

Oltre che sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento di situazioni uguali (atteso che a giudizio della Commissione remittente non si verte in ipotesi di regolamentazione differente di situazioni differenti), la norma appare violare altresì il principio della capacità contributiva che viene disatteso con una applicazione formalistica della norma censurata.

In considerazione di quanto sopra questa Commissione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico, comma 497, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, nella parte in cui esclude dalla applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 52, commi quattro e cinque, del d.P.R. n. 131 del 1986 indipendentemente dal corrispettivo di aggiudicazione del bene in sede esecutiva immobiliare per violazione degli artt. 3 e 53 Costituzione.

P.Q.M.

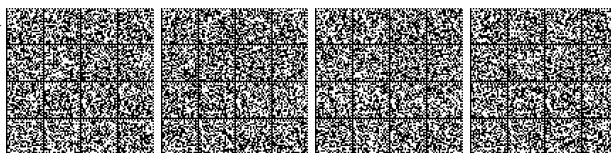
Visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico, comma 497, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, nella parte in cui esclude dalla applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 52, commi quattro e cinque, del d.P.R. n. 131 del 1986 indipendentemente dal corrispettivo di aggiudicazione del bene in sede esecutiva immobiliare per violazione degli artt. 3 e 53 Costituzione, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata; sospende il giudizio in corso ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed ai loro difensori nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Grosseto, 21 giugno 2010

Il Presidente: MONTAGNA

L'estensore: BUZZEGOLI



N. 282

Ordinanza del 30 luglio 2012 emessa dal Tribunale di Lecce sull'istanza proposta da Vaglio Giancarlo

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, da parte della consolidata giurisprudenza di legittimità, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., in sostituzione del difensore (di fiducia o d'ufficio) non reperito o non comparso - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Difetto di presupposti logici per l'equiparazione tra difensore d'ufficio e difensore sostituto - Irragionevolezza del diritto di quest'ultimo a pretendere il compenso dall'assistito (imputato o indagato) e, di riflesso, dallo Stato - Irragionevolezza delle conseguenze della liquidazione erariale al sostituto - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa relativa - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 185 del 2012.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.
- Costituzione, artt. 3 e 81, comma quarto.

IL TRIBUNALE

Letta l'istanza depositata in data 17 ottobre 2011 dall'avv. Giancarlo Vaglio, che ha chiesto la liquidazione dei compensi a lui spettanti, ex articoli 116-117 d.P.R. n. 115/2002, in qualità di difensore designato ex art. 97, comma 4 c.p.p. quale sostituto d'udienza del difensore di fiducia dell'imputato, avv. Fabio Corvino, nel processo penale definito con sentenza pronunciata da questa sezione in data 10 ottobre 2009;

Letti gli atti prodotti dal difensore istante;

PREMESSO

Con il presente procedimento incidentale di costituzionalità, questo Giudice, senza incertezze o dubbi di sorta (e ciò distingue la presente ordinanza di rimessione da analoga precedente datata 25 novembre 2011 di questo stesso Giudice, già respinta in data 4 luglio 2012 dalla Consulta, che — a quanto pare — l'ha ritenuta non meritevole di risposta nel merito a causa del suo tenore perplessivo), intende univocamente chiedere a codesta Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli di legge di seguito indicati, per le motivazioni di seguito riportate.

Gli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002 attribuiscono al difensore d'ufficio la facoltà di accedere alla liquidazione erariale delle proprie competenze in determinati casi: esse prevedono espressamente determinate ipotesi di operatività (impossidenza ed irreperibilità dell'assistito) e determinati soggetti legittimati alla richiesta di liquidazione (difensore d'Ufficio).

Ciò posto, questo Giudice prende atto del consolidato e dominante orientamento giurisprudenziale di legittimità relativo agli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002(1) (implicitamente invocato dal difensore istante ed alimentato anche dalle ordinanze n. 8/2005 e n. 176/2006 di Codesta Corte), secondo cui anche il mero difensore sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. avrebbe diritto alla liquidazione erariale delle proprie competenze nei casi previsti dai predetti articoli 116 e 117, al pari del vero e proprio difensore d'ufficio, nominato ai sensi e con le specifiche procedure di cui all'art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p.

Ciò posto, dubita lo scrivente della legittimità costituzionale della predetta interpretazione degli articoli 116 e 117 cit., a suo avviso contrastante con il disposto ed i principi di cui agli articoli 3 ed 81, comma 4 Cost.

La questione è rilevante, nell'ambito del presente procedimento di liquidazione, in quanto solo in virtù di questa interpretazione estensiva (della cui legittimità costituzionale si dubita) il difensore istante (nella sua veste di sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p.) andrebbe ritenuto legittimato ad avanzare la propria richiesta di liquidazione, dovendo in caso contrario la predetta richiesta dichiararsi inammissibile da questo Giudice.

(1) Originato da Cass, Sez.IV, c.c. 10 aprile 2008 (dep. 5 maggio 2008) n. 17721, secondo cui «il sostituto del difensore di fiducia nominato d'ufficio dal giudice ai sensi dell'art. 97, comma 4 c.p.p. ha diritto alla liquidazione del compenso per l'attività svolta ai sensi degli articoli 116, 117 d.P.R. n.115 del 2002»



O S S E R V A

I) Il concetto fondamentale posto alla base della normativa sulla difesa d'ufficio è che il difensore d'ufficio debba essere qualitativamente selezionato (onde la necessaria iscrizione in apposito elenco, previa verifica della sussistenza di specifici requisiti), costantemente a disposizione dell'Autorità Giudiziaria per la nomina in base a specifici turni di reperibilità (onde la predisposizione di apposito ufficio centralizzato presso ciascun consiglio dell'ordine forense di ogni distretto di Corte d'Appello) e, per conseguenza e soprattutto, sempre retribuito dal proprio assistito (salvi i casi di ammissione di quest'ultimo al beneficio del gratuito patrocinio).

Coerentemente a tale impostazione, il nostro codice di rito prevede che l'indagato/imputato debba essere informato dell'obbligo di retribuire il difensore d'ufficio (ex art. 369-bis, comma 2, lettera d c.p.p.) all'atto della nomina di tale difensore ex art. 97 commi 1, 2, 3 c.p.p.

Poi, negli eccezionali casi di assenza del difensore (di fiducia o d'ufficio), il medesimo codice (art. 97, comma 4 c.p.p.) prevede che l'Autorità Giudiziaria possa designare per le vie brevi il primo difensore «di passaggio», per il compimento dell'atto in corso, senza prevedere in tal caso alcun requisito (non essendo prescritta l'iscrizione nel citato elenco, se non per la fase del giudizio, peraltro neanche a pena di nullità, come chiarito dalla Suprema Corte), né alcuna comunicazione all'imputato/indagato o avviso di obbligo di retribuzione o altro (riferendosi le informazioni di cui all'art. 369-bis c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p.).

In altre parole, la rafia e la portata normativa dell'attuale disciplina della difesa d'ufficio non è quella di addossare allo Stato la retribuzione di tutti gli avvocati nominati e/o designati dall'Autorità (il che potrebbe legittimare l'interpretazione estensiva degli articoli 116-117 d.P.R. n. 115/2002 qui criticata). Al contrario, la disciplina *de qua* è tutta imperniata sul rapporto oneroso assistito/difensore; sin dall'instaurazione officiosa del predetto rapporto, l'assistito è formalmente responsabilizzato circa le conseguenze (anche economiche) della nomina del suo difensore d'ufficio: riceve comunicazione della nomina predetta (art. 369-bis, comma 1 c.p.p.), è informato dell'obbligatorietà della difesa tecnica (art. 369-bis, comma 2 lettera c.p.p.), è informato del nome, indirizzo e recapito telefonico del difensore (art. 369-bis, comma 2 lettera b c.p.p.) ed è informato dell'obbligo di retribuirlo (art. 369-bis, comma 2 lettera d c.p.p.).

Poi, prendendo atto della possibile svolta patologica del rapporto in questione (impossidenza o irreperibilità dell'assistito), la Legge prevede che lo Stato debba in tale evenienza sostituirsi eccezionalmente all'assistito nel garantire la giusta mercede al suo difensore (articoli 116-117 d.P.R. n. 115/2002), poiché, ovviamente, non sarebbe ragionevole, né giusto, regolamentare l'iscrizione in apposito elenco, pretendere disponibilità e reperibilità, garantire l'effettività del contatto tra difensore ed assistito, ammonire quest'ultimo circa l'obbligo di retribuzione del primo e, poi, abbandonare il professionista alle sorti personali e patrimoniali dell'imputato/indagato.

Quindi, l'operatività degli articoli 116-117 cit. nasce dal riconoscimento di un ben preciso, consapevole, disciplinato e pubblicizzato rapporto tra assistito e difensore d'ufficio; nasce dal riconoscimento di un ben specificato obbligo retributivo normativamente previsto a carico dell'assistito: solo in caso di impossibilità d'adempimento da parte di quest'ultimo, lo Stato si surroga al debitore nell'estinguere il credito professionale maturato dal difensore.

Per converso, come si vedrà, il difensore sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. è una figura ben diversa dal difensore d'ufficio nominato ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p. e, soprattutto, non ha mai nessun rapporto di investitura diretta o indiretta con l'imputato/indagato, cui non viene mai neanche comunicato il suo nominativo (riferendosi la comunicazione di cui all'art. 369-bis, commi 1 e 2 lettera b c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio).

Ne consegue che, nel caso del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p., se nessun rapporto tra assistito e difensore sostituto esiste, né alcun obbligo retributivo in capo all'assistito sussiste verso il sostituto, allora mancano in radice gli stessi presupposti logici di applicabilità degli articoli 116-117 cit., che impongono allo Stato di pagare il difensore solo al ricorrere di certe condizioni personali (impossidenza o irreperibilità) dell'originario obbligato.

Nel dettaglio, ritiene questo Giudice che non possa dubitarsi dell'inesistenza di qualsivoglia rapporto tra sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. ed imputato/indagato, così come non possa dubitarsi dell'insussistenza di qualsivoglia obbligo retributivo in capo al secondo nei confronti del primo, per le seguenti ragioni:

mentre l'imputato/indagato dà consapevolmente e personalmente origine alla nomina del difensore d'ufficio ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p. mediante propria volontaria condotta (omessa nomina di difensore di fiducia, nonostante il relativo avviso), non è invece l'imputato/indagato a dare origine alla designazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p., chiamato a intervenire esclusivamente a causa della consapevole condotta del difensore titolare, assente quando necessario;



l'imputato/indagato non riceve mai alcuna informazione circa l'avvenuta designazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p., riferendosi la comunicazione di cui all'art. 369-bis, commi 1 e 2 lettera b c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio;

l'imputato/indagato non riceve mai alcuna informazione circa l'obbligo di retribuire il sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p., riferendosi l'avviso di cui all'art. 369-bis, comma 2, lettera d c.p.p. al solo difensore titolare della difesa d'ufficio;

anche sul piano oggettivo, non può considerarsi «rapporto» una mera temporanea chiamata del difensore ex art. 97, comma 4 c.p.p. ad assistere a determinati atti, tanto più che, per consolidata giurisprudenza di legittimità, pur durante tale contingente situazione, così come dopo la cessazione della stessa, unico difensore titolare della difesa dell'imputato/indagato rimane sempre quello originariamente nominato di fiducia o ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p. In proposito, rileva questo Giudice che il tenore testuale delle varie norme del codice di rito disciplinanti la difesa d'ufficio depongono decisamente nel senso che unico titolare della difesa dell'imputato/indagato sia solo il difensore nominato ex art. 97 commi 1, 2, 3 c.p.p., a prescindere da sue eventuali temporanee sostituzioni (legali, ex art. 97, comma 4 c.p.p., o volontarie, ex art. 102 c.p.p.) nel corso del procedimento. Infatti, l'art. 97 c.p.p., nel disciplinare la difesa d'ufficio, attribuisce tale qualifica solo al difensore nominato ai sensi dei commi 1, 2, 3, prescrivendo, nel caso di sua assenza (o di assenza di quello di fiducia), che il giudice designi — «come sostituto» — altro difensore immediatamente reperibile. Non a caso, il medesimo art. 97 c.p.p., così come ogni altra disposizione codicistica, riserva il termine «nomina» al solo difensore d'ufficio ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p., utilizzando il diverso termine «designazione» (implicante un senso di precarietà e provvisorietà, sintomatico della mancata attribuzione di una vera e propria qualifica o qualità) con riferimento al mero sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. Nel senso della permanente titolarità dell'ufficio di difesa in capo al solo difensore nominato ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p., del resto, si è già da tempo pronunciata la Suprema Corte a Sezioni Unite, stabilendo quanto segue: «Il nuovo codice di procedura penale, radicalmente innovando rispetto alla precedente disciplina ed ispirandosi, secondo il dettato della direttiva n. 105 della legge delega, all'esigenza di assicurare la continuità dell'assistenza tecnico-giuridica e di garantire la concreta ed efficace tutela dei diritti dell'imputato, ha attuato la sostanziale equiparazione della difesa di ufficio a quella di fiducia, nel senso che anch'essa si caratterizza per l'immutabilità del difensore fino all'eventuale dispensa dall'incarico o all'avvenuta nomina fiduciaria. Pertanto, qualora occorre sostituire il difensore, sia esso di fiducia o di ufficio, in situazioni che, di per sé, non comportano la revoca del mandato fiduciario per l'uno o la dispensa dall'incarico per l'altro (e che si possono individuare, secondo il disposto dell'art. 97, quarto comma, c.p.p., nelle ipotesi in cui il difensore non è stato reperito, non è comparso o ha abbandonato la difesa) il titolare dell'ufficio di difesa rimane sempre l'originario difensore designato il quale, cessata la situazione che alla sostituzione ha dato causa, può riprendere immediatamente il suo ruolo e ricominciare a svolgere le sue funzioni non richiedendo la legge, proprio per l'immutabilità della difesa e per l'automatismo della reintegrazione, comunicazioni o preavvisi di sorta. Ne consegue che unico destinatario della notifica di atti destinati alla difesa e segnatamente dei provvedimenti soggetti ad impugnazione è il difensore che risulti titolare dell'ufficio, con esclusione, quindi, del difensore chiamato a sostituire il già nominato difensore d'ufficio o quello incaricato della difesa dallo stesso imputato» (Cass., SS.UU., 19 dicembre 1994, n. 22, Nicoletti). Del resto, l'art. 30 disp. att. c.p.p. mantiene ben ferma la distinzione tra «difensore d'ufficio», la cui individuazione gli è comunicata a norma del comma 1, da un lato, e «sostituto», la cui designazione gli è comunicata a norma del comma 2, dall'altro lato. Orbene, alla luce di tale netta e chiara classificazione, il successivo art. 31 attribuisce poi il generale diritto alla retribuzione al solo «difensore d'ufficio»;

a decisiva conferma di ciò, si consideri che oggi il difensore designato come sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. è equiparato espressamente — ai sensi del medesimo comma — al delegato del difensore titolare ex art. 102 c.p.p., della cui mancata legittimazione ad avanzare pretese economiche dirette nei confronti dell'imputato (e, quindi, nei confronti dello Stato ex articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002) non può dubitare nessuno.

Ne consegue che è il titolare della difesa (di fiducia o d'ufficio), in virtù della sua assenza, l'unico soggetto in capo al quale può e deve riconnettersi la responsabilità per la designazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p., in quanto è lui il soggetto la cui condotta (e, dunque, la cui volontà) dà consapevolmente origine a tale designazione e, quindi, è lui il soggetto da individuare come controparte del sostituto nella verifica dell'esistenza o meno di un rapporto fra il sostituto medesimo ed un suo eventuale dante causa. Ciò che è sicuro è che da tale rapporto l'inconsapevole imputato/indagato è assolutamente estraneo.

Rimane, dunque, dato fermo che al sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. non è riconosciuta da nessuna norma di legge alcuna pretesa retributiva nei confronti dell'assistito, il quale non può tecnicamente neanche definirsi suo «cliente».



Orbene, se il senso della disciplina in esame è questo, come lo è, non solo non appare razionalmente praticabile un'applicazione degli articoli 116 e 117 cit. che prescindano dalla sussistenza di un rapporto debito-credito tra assistito e difensore (assente nel caso del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p.), ma appare altresì irragionevole equiparare il mero sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. al vero e proprio titolare della difesa d'ufficio e, conseguentemente, riconoscerlo legittimato ad avanzare pretese economiche nei confronti dell'assistito (che non viene mai neanche informato della sua stessa esistenza, né tantomeno dell'obbligo di retribuirlo) e, di riflesso, nei confronti dello Stato nei menzionati casi di cui agli articoli 116 e 117 cit.

II) La netta differenziazione tra le due figure (difensore d'ufficio, noto all'assistito, ben informato di doverlo remunerare, da una parte, e difensore sostituto, ignoto all'assistito, mai informato del relativo onere economico, dall'altra parte) e, quindi, l'irragionevolezza di un'equiparazione delle stesse circa i diritti esercitabili nei confronti dell'assistito, prima, e dello Stato, poi, oltre che fondata sulle suesposte ragioni sistematiche, è ulteriormente confermata dalle seguenti argomentazioni tecniche: *a)* il sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. non ha mai preventivamente assunto alcun impegno o prestato alcuna disponibilità (mediante iscrizione nel precitato elenco) ad assumere la titolarità della difesa; *b)* egli non ha neanche alcun onere di esame e studio della causa, poiché la stessa si svolge contestualmente alla sua designazione (non essendo previsto per il suo caso alcun termine a difesa, o sospensione, neanche ad horas); *c)* egli cessa dal suo occasionale incarico non appena terminato il contingente impegno, senza conservare fuori udienza alcun potere/dovere di rappresentanza dell'imputato (potere/dovere invece pacificamente gravante sul titolare della difesa); *d)* egli non ha alcun obbligo di accettazione e prosecuzione nella difesa, poiché — a differenza del difensore d'ufficio titolare, tenuto alla reperibilità — la sua designazione è legata alla sola situazione di fatto integrata dalla sua casuale «immediata reperibilità», di tal che un suo qualsiasi altro impegno, prontamente evidenziato, prevale senza dubbio sulla designazione proposta dall'Autorità Giudiziaria.

Pertanto, appare irragionevole e contrario al sistema imporre all'assistito (e, di riflesso, allo Stato, nei casi di impossidenza ed irreperibilità di questi, ex articoli 116-117 cit.) la retribuzione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p.

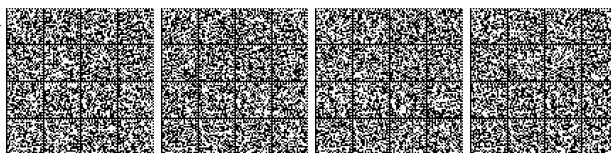
Ed ancora più irragionevole appare retribuire tale difensore (art. 97, comma 4 c.p.p.) in base alle medesime tariffe professionali (ex art. 82 d.P.R. n. 115/2002) assunte a parametro per la liquidazione del difensore d'ufficio (art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p.), attesa la manifesta diversità dell'impegno e disponibilità richiesti e, soprattutto, dell'attività svolta.

III) Inoltre, non può farsi a meno di evidenziare la seguente inaccettabile ed irragionevole conseguenza cui porta il riconoscimento della legittimazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. (sostituto di un difensore d'ufficio o di un difensore di fiducia) a chiedere il compenso all'imputato/indagato e, in seconda battuta, a presentare istanza di liquidazione allo Stato ai sensi degli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002: qualora un difensore fosse designato sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. di un difensore nominato di fiducia, allora si dovrebbe retribuire ex articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002 tale temporaneo difensore (designato ex art. 97, comma 4 c.p.p.) di un imputato/indagato assistito da difensore di fiducia, in palese contrasto con lo stesso dettato degli articoli appena citati (che garantiscono la retribuzione nel solo caso di difesa d'ufficio) e, quindi in insanabile contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Né, in alternativa, si potrebbe negare la liquidazione al sostituto (ex art. 97, comma 4 c.p.p.) del difensore di fiducia e riconoscerla al solo sostituto (ex art. 97, comma 4 c.p.p.) del difensore d'ufficio, poiché in tal modo si opererebbe una stridente ed ingiustificata e, quindi, incostituzionale disparità di trattamento, tra sostituto legale (ex art. 97, comma 4 c.p.p.) di un difensore d'ufficio (sostituto beneficiario delle previsioni dei due citati articoli) e sostituto legale (ex art. 97, comma 4 c.p.p.) di un difensore di fiducia (sostituto escluso da tali previsioni).

Quindi, qualsiasi delle due opzioni si prescelga, la liquidazione erariale del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. comporta, in ogni caso, conseguenze aberranti ed irragionevoli.

IV) Ancora, appare irragionevole il percorso argomentativo mediante il quale l'attuale giurisprudenza di legittimità giunge a riconoscere la legittimazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. a pretendere il proprio compenso dall'imputato/indagato e, di riflesso, dallo Stato ex articoli 116-117 cit.

Esso si fonda sulla considerazione che, a norma dell'art. 97, comma 4 c.p.p., al difensore designato in sostituzione si applicano le disposizioni dell'art. 102 dello stesso codice, secondo cui «il sostituto esercita i diritti ed assume i doveri del difensore»: orbene, secondo l'interpretazione della cui costituzionalità qui si dubita, in virtù di tale richiamo il sostituto trarrebbe dalla sfera giuridica del proprio sostituto la legittimazione ad avanzare pretese economiche nei confronti dell'imputato/indagato e, di riflesso, nei confronti dello Stato ex articoli 116-117 c.p.p.



In proposito, ritiene questo Giudice che tale riferimento all'art. 102 c.p.p. violi il principio di ragionevolezza, per vari ordini di ragioni:

1) innanzitutto, e soprattutto, se il diritto di liquidazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. derivasse — come sostenuto dalla giurisprudenza qui criticata — dall'originario diritto di liquidazione del sostituito, allora a maggior ragione lo stesso ragionamento dovrebbe imporre di non ritenere legittimato alla liquidazione erariale il sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. del difensore di fiducia, il quale (difensore di fiducia) tale originario diritto — com'è noto — non ha (non essendo il difensore di fiducia contemplato negli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002): ed allora, le conclusioni del criticato percorso giurisprudenziale smentiscono le sue stesse premesse, e viceversa;

2) ancora, l'art. 102, comma 2 c.p.p., attribuendo al sostituto i diritti ed i doveri del difensore, non fa che confermare l'esistenza a monte di una netta distinzione concettuale e giuridica tra il difensore vero e proprio (di fiducia o d'ufficio) ed il suo sostituto, figura quest'ultima completamente distinta dalla prima;

3) inoltre, e comunque, la medesima norma sembra riferirsi esclusivamente a «diritti» e «doveri» processuali e deontologici, piuttosto che a situazioni di altro tipo, quali le pretese retributive nei confronti dell'assistito o dello Stato;

4) infine, e decisamente, non può farsi a meno di rilevare che, se si fonda su tale norma, ossia l'art. 102, comma 2 c.p.p. (richiamato dall'art. 97, comma 4 c.p.p.), il diritto del sostituto designato dal Giudice a chiedere la liquidazione del proprio compenso allo Stato, allora deve necessariamente riconoscersi analogo diritto al soggetto cui tale norma si riferisce in via primaria e diretta, ossia il sostituto nominato con delega; in altre parole, seguendo tale impostazione, se il sostituto delegato (ex art. 102) di un difensore d'ufficio assume i diritti (economici) del difensore d'ufficio sostituito, allora a tale delegato dovrebbe spettare, in prima persona, anche il diritto a chiedere allo Stato la liquidazione del proprio compenso. In proposito, è appena il caso di rilevare come tale corollario del ragionamento *de quo* sia assolutamente inaccettabile, in quanto contrastante con i principi informatori del vigente codice di rito, dell'attuale disciplina sulla difesa d'ufficio e sulle spese di giustizia, nonché — più in generale — con i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico in tema di mandato, rappresentanza, collegamento negoziale e trasferibilità delle obbligazioni: ed infatti, la stessa giurisprudenza qui criticata non ha mai inteso affermare tale irragionevole principio (legittimazione del delegato ad avanzare pretese retributive verso terzi, assistito o Stato), pur da essa stessa assunto implicitamente a fondamento del proprio ragionamento.

V) Inoltre, non appare ragionevole (per ingiustificata omologazione di trattamento fra situazioni ontologicamente inequivalenti) legittimare il sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. ad avanzare pretese retributive nei confronti dell'imputato/indagato e, di riflesso, dello Stato, al pari del difensore d'ufficio, laddove si consideri che la designazione del primo è rimessa alla più completa discrezionalità (senza garanzie contro lo sconfinamento nell'arbitrio) dell'Autorità Giudiziaria («il giudice designa come sostituto un altro difensore immediatamente reperibile»: art. 97, comma 4 c.p.p.), mentre la nomina del secondo è disciplinata normativamente ed affidata a precisi, equilibrati, imparziali e vigilati sistemi di turnazione («i consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte d'appello, mediante un apposito ufficio centralizzato, al fine di garantire l'effettività della difesa d'ufficio, predispongono gli elenchi dei difensori che a richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria sono indicati ai fini della nomina. I consigli dell'ordine fissano i criteri per la nomina dei difensori sulla base delle competenze specifiche, della prossimità alla sede del procedimento e della reperibilità»: art. 97, comma 2 c.p.p.).

In sostanza, quando si tratta di investiture che comportano introiti di natura patrimoniale di provenienza potenzialmente pubblica per i soggetti interessati (difensore d'ufficio ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p.), il codice si guarda bene dall'affidare la nomina del professionista alla scelta immotivata dell'Autorità Giudiziaria, onde evitare pericolose collusioni o incresciose corse all'accaparramento di incarichi; per converso, quando si tratta di investiture che non comportano tali introiti (difensore sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p.), il codice rimane coerentemente indifferente alle modalità di designazione, lasciando l'Autorità Giudiziaria libera di agire nel modo più libero e rapido possibile.

Ciò posto, equiparare invece le due investiture sotto il profilo della remunerazione non può che risolversi in un'ingiustificata parificazione di situazioni diametralmente opposte ed incomparabili, come tale incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

VI) Infine, ritiene questo Giudice che un'interpretazione, come quella qui criticata, che — in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto — ritiene meritevoli di compenso statale i sostituti ex art. 97, comma 4 c.p.p., è censurabile anche per violazione dell'art. 81, comma 4 Cost., in quanto non esiste alcuna norma di legge che indichi con quali mezzi lo Stato possa far fronte alla maggior spesa rappresentata dalla retribuzione di tali sostituti ex articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002.



VII) Né, concludendo, l'interpretazione giurisprudenziale qui criticata potrebbe ritenersi conforme a Costituzione in quanto fondata su principi costituzionali di carattere economico (quale, ad esempio quello della necessaria retribuzione di ogni prestazione d'opera) che ne giustificano la pur sofferta esistenza: in proposito, infatti, osserva innanzitutto questo Giudice che la salvaguardia di nessun principio costituzionale di tal fatta potrebbe mai esser ritenuta talmente preminente da consentire l'obliterazione del fondamentale principio di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3.

In secondo luogo, e comunque, occorre rilevare che il sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. (così come quello ex art. 102 c.p.p.), senza il necessario ricorso all'interpretazione qui criticata, è comunque ben lungi dal rimanere privo di compenso, in quanto egli ha il pieno diritto di ottenere il pagamento delle proprie prestazioni da parte del difensore titolare sostituito, il quale rimane per legge obbligato in tal senso: infatti, il sostituto (da considerarsi mandatario *ex lege*, in virtù del richiamo — operato dall'art. 97, comma 4 c.p.p. — alla «nomina» di cui all'art. 102 c.p.p.) ha diritto ad essere retribuito, per l'attività concretamente prestata in sua vece, direttamente dal sostituto, che è l'unico soggetto ad aver dato consapevolmente origine, con la propria condotta (assenza), alla designazione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p.; ed ove pure non volesse accedersi a tale impostazione fondata sul riconoscimento dell'esistenza di un mandato *ex lege*, potrebbe nondimeno giungersi alla medesima conclusione facendo ricorso all'istituto di cui all'art. 2041 c.c.

Così esaurita ogni argomentazione tecnica, sia consentita a questo Giudice la seguente considerazione conclusiva: il codice di rito disegna la figura del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. come *extrema ratio*, cui ricorrere solo nelle ipotesi — che in teoria dovrebbero essere sporadiche e rare — di attività da svolgersi in presenza di un difensore che, per qualche ignota ragione (diversa dai casi di legittimo impedimento, in presenza del quale l'attività *de qua* andrà rinviata, nonché diversa dai casi di rinuncia, revoca ed incompatibilità, in presenza dei quali spetterà comunque un termine a difesa) non si presentasse, come suo dovere, ad assistere l'interessato. Soprattutto oggi, con la regolamentazione della difesa d'ufficio obbligatoria e l'introduzione di un preciso sistema di turnazioni, reperibilità e remunerazione, non si ravvisano giustificabili ragioni per cui l'imputato/indagato possa rimanere temporaneamente privo di difensore: se ciò accade, è solo ed esclusivamente in virtù di una condotta del professionista (il titolare della difesa) violativa di un suo preciso obbligo d'assistenza e, come tale, deontologicamente illecita e sanzionabile. Trattasi, nell'organico e razionale sistema tracciato dal codice e dalle leggi speciali sul punto, di ipotesi patologica ed eccezionale, cui si è deciso di porre rimedio — onde non consentire indebiti intralci alla Giustizia ad opera di condotte illecite del professionista — mediante la partecipazione emergenziale (ex art. 97, comma 4 c.p.p.) del difensore che sia occasionalmente presente all'attività in corso: ciò posto, è evidente la differenza con il ruolo di vero e proprio difensore d'ufficio.

Pertanto, quella della retribuzione del sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. non è certamente un questione che può riguardare l'assistito o lo Stato, bensì riguarda il solo sostituto assente ingiustificato, unico responsabile della situazione determinatasi. Anzi, a ben vedere — in un sistema che potesse contare, come ci si aspetterebbe, sulla correttezza dei propri appartenenti — tale questione non sarebbe neanche una vera e propria questione, poiché pressoché inesistenti, come dovuto, sarebbero i casi di assenza ingiustificata del difensore, da cui scaturisce l'esigenza di designazione autoritativa di sostituti che poco o nulla sanno dell'attività che va svolgendosi innanzi a loro.

In sostanza, tanto più gli avvocati di un Foro rispetteranno il proprio obbligo legale di assistenza dell'imputato/indagato, tanto meno l'Autorità Giudiziaria di quel Foro dovrà fare ricorso a sostituti ex art. 97, comma 4 c.p.p., con conseguente superamento di ogni problema sul punto. Per converso, tanto meno gli avvocati di un Foro rispetteranno il proprio obbligo legale di assistenza dell'imputato/indagato, tanto più l'Autorità Giudiziaria di quel Foro dovrà fare ricorso a sostituti ex art. 97, comma 4 c.p.p., ma — a quel punto — certamente non potrà addossarsi all'assistito o allo Stato l'onere economico di tale scorrettezza professionale, retribuendo sostituti vari che non hanno mai prestato preventiva disponibilità e reperibilità, non hanno mai studiato la causa, non hanno alcun onere post-udienza connesso al conferito e temporaneo incarico e, soprattutto, della cui esistenza ed identità l'imputato/indagato non ha mai alcuna contezza.

Pertanto, alla luce di tutte le suesposte considerazioni, questo Giudice chiede che l'adita Corte rilevi il contrasto con la Costituzione degli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002 così come interpretati nell'attuale diritto vivente (da ritenersi ormai tale per quanto esposto a pagg. 1 e 2), ossia ricomprensivi del difensore sostituto ex art. 97, comma 4 c.p.p. quale legittimato attivo alla liquidazione erariale, e, per conseguenza, dichiarare l'illegittimità costituzionale dei predetti articoli *in parte qua*.

Null'altro si osserva circa possibili altri esiti della presente procedura incidentale, per timore che eventuali ulteriori osservazioni possano nuovamente apparire a codesta Corte perplessità inficianti l'ammissibilità della questione prospettata, così di fatto impedendo la richiesta pronuncia sul punto.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. n. 1/1948, 23 legge n. 87/1953 e 1 delibera Corte cost. 16 marzo 1956;

Solleva la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 81, comma 4 Cost., relativa agli articoli 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, nella loro comune e dominante interpretazione giurisprudenziale (diritto vivente) secondo cui legittimato ad avanzare istanza di liquidazione nei confronti dello Stato sia anche il sostituto designato ex art. 97, comma 4 c.p.p., oltre al difensore d'ufficio nominato ex art. 97, commi 1, 2, 3 c.p.p. e, pertanto,

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le determinazioni di propria competenza;

Ordina la sospensione del presente procedimento fino a quando la Corte adita darà comunicazione a questo Giudice della propria decisione sulla prospettata questione;

Manda alla Cancelleria per tutti gli adempimenti di rito, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al difensore interessato;

Dispone altresì che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale unitamente alla presente ordinanza ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

Lecce, addì 26 luglio 2012

Il giudice: MALAGNINO

12C0483

N. 283

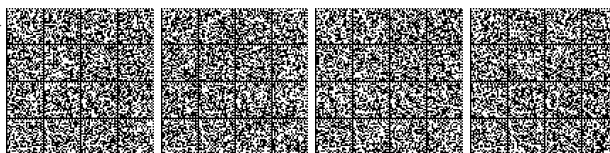
Ordinanza del 2 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Cogotti Graziella e Cogotti Marilena contro Cappiello Vanessa

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di diritti reali - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.



Nel procedimento iscritto al numero 2166/2011 RG e proposto dalle signore Graziella Graziella nata a Roma il 12 luglio 1965 e Marilena Cogotti nata a Roma il 28 giugno 1963, rappresentati e difesi dall'avv. Claudio Urbani e dall'avv. Emanuele Urbani ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Mentana (RM), via Amendola n. 5 (fax 06.9090485 e PEC emanuele.urbani@pacavvocatitivoli.it), giusta delega in atti, attrici;

Nei confronti della signora Vanessa Capiello nata a Roma il 6 luglio 1973, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Di Andrea ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Monterotondo (RM), via Cavour n. 49 (fax 06.9061357 e PEC marcodiandrea@ordineavvocatiroma.org), giusta delega in atti convenuta ed attrice in via riconvenzionale, ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale.

IN FATTO

Le attrici hanno citato in giudizio la convenuta in data 25 novembre 2011, a seguito di precedenti notifiche non andate a buon fine entro i termini di legge, chiedendo a questo tribunale di voler accertare la responsabilità della convenuta per la mancata corresponsione di € 7.500,00 in relazione alla vendita di un immobile sito in Mentana loc. Castelchiodato, piazza Roma n. 5, distinto al NCEU del comune di Mentana, fg. 42, part. 15, sub 505, cat. A/4, cl. 1, vani 2,5, € 78,76, con conseguente declaratoria di risoluzione del contratto di compravendita per colpevole inadempimento ed ulteriore condanna al risarcimento dei danni.

La convenuta si è costituita in data 6 aprile 2012, contestando quanto dedotto dalle attrici e chiedendo l'accertamento dell'inadempimento contrattuale da parte delle attrici in ordine alla mancata o difforme esecuzione della ristrutturazione dell'immobile, con condanna al relativo risarcimento del danno.

All'udienza di prima comparizione del 26 aprile 2012 il difensore della convenuta ha chiesto di dichiarare l'improcedibilità della domanda in ragione del mancato esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010. La difesa dell'attrice ha chiesto rigettare la domanda di improcedibilità perché la notifica sarebbe avvenuta prima della entrata in vigore della legge, dichiarando in subordine di essere disposta ad esperire la procedura, ma chiedendo di non sospendere il giudizio nelle more.

Il Tribunale ritiene che la notifica sia successiva alla entrata in vigore della legge, sia perché la stessa notifica è stata oggetto di rinnovazione, essendo andata originariamente a buon fine ma — senza alcuna colpa delle attrici — non nei termini di legge, sicché il termine valido è da ritenersi quello del 25 novembre 2011, sia perché la convenuta ha eccepito domande riconvenzionali di analogo tenore.

Si pone quindi il problema se la controversia rientri in quelle previste dall'art. 5 del d.lgs. 28/2010, e segnatamente nella materia dei diritti reali, al fine di verificare se sussista l'obbligo di esperire la mediazione obbligatoria, quale condizione di procedibilità (rilevabile anche di ufficio dal giudice).

Il problema in diritto concerne quindi la condizione di procedibilità del giudizio, che è certamente rilevante e prodromica per la successiva prosecuzione del giudizio, dovendo nel caso il Giudice assegnare i termini di legge per esperire la mediazione.

IN DIRITTO

LA NORMA IN QUESTIONE E LA SUA INTERPRETAZIONE

L'art. 5 del d.lgs. 28/2010 sancisce che:

«1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa od una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, e' tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito M attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.»



Al successivo comma 4 sono previste espressamente le esclusioni:

«4. I commi le 2 non si applicano:

- a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;
- b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del Codice di procedura civile;
- c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, terzo comma, del Codice di procedura civile;
- d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;
- e) nei procedimenti in camera di consiglio;
- f) nell'azione civile esercitata nel processo penale.»

Il significato non univoco della norma, quanto alla definizione dell'ambito di applicazione, in termini generali.

Si pone — con riferimento alla fattispecie in oggetto — il dubbio ermenutico relativo alla portata ed al significato della locuzione «diritti reali», ed in particolare di «azione relativa ad una controversia in materia di (...) diritti reali».

Affrontando il tema in termini generali, la lettura delle eccezioni di cui al successivo comma 4, poc'anzi riportato, porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione le sole fattispecie espressamente indicate (come, ad esempio, la convalida di sfratto).

Tuttavia, vi sono alcune azioni che, pur essendo relative a controversie in materia di diritti reali, rappresentano lo modalità di esercizio della facoltà di disposizione del titolare del diritto, che è contenuto del diritto reale non nella staticità del suo momento logico-descrittivo, ma nel momento dinamico del suo esercizio. Tali azioni, in particolare, sono quella di nullità, di annullabilità, di risoluzione per inadempimento, per impossibilità ed eccessiva onerosità sopravvenuta di contratti ad efficacia reale o in quelle di significazione di scrittura privata aventi ad oggetti beni immobili.

In tali ipotesi, l'azione riguarda, come detto, non già il momento statico della venuta ad esistenza nel mondo giuridico di un (nuovo) diritto reale, o conflitti sulla delimitazione dell'estensione del dominium, o — ancora — la tutela del titolare da turbative alla *facultas excludendi alios*, che — in parte — esauriscono le forme di godimento, quanto la validità dell'atto, o l'evoluzione del rapporto da questo costituito, che invece, solo mediatamente riguardano un diritto reale.

Infine l'azione potrebbe avere ad oggetto l'acquisto a titolo originario di un diritto reale minore per contratto. In tal caso la titolarità della situazione sostanziale è solo indirettamente oggetto del discorso giuridico nonostante il titolo contrattuale. Pertanto, sempre in termini generali, la variante di esercizio della facoltà di disposizione, quella derivativo — costitutiva, non pone un problema di (mutamento *di*) titolarità di un diritto preesistente (nel qual caso il problema sarebbe di mera idoneità dell'atto alla produzione dell'effetto e il linguaggio giuridico qualificerebbe anche le relative azioni come contrattuali), ma di creazione di un nuovo diritto reale.

Alla luce di quanto sopra, sembrerebbe quindi di poter affermare che sussiste una casistica di azioni certamente sussumibili nell'alveo applicativo della norma ed una «zona grigia» ove è invece non è chiara la volontà del legislatore.

Nel primo caso, stando al tenore letterale dell'articolo 5, dovrebbero rientrare, con apparente certezza, le azioni relative all'acquisto ed alla perdita del diritto di proprietà, di servitù, di superficie, di usufrutto, ecc. Anche tale affermazione non è tuttavia condivisa unanimemente.

Invero, ad avviso di parte della giurisprudenza (Tribunale di Varese) anche alcune di tali azioni non possono essere oggetto di mediazione. In particolare, ha osservato rettamente tale Tribunale che in caso di azione per la declaratoria di usucapione, il verbale di conciliazione non potrebbe comunque offrire all'attore un risultato equivalente a quello della sentenza (la conciliazione, infatti, non può determinare in favore dell'attore l'acquisto a titolo originario potendogli solo far conseguire eventualmente il bene immobile a titolo derivativo), sicché la composizione amichevole della lite volgerebbe pertanto inevitabilmente al fallimento perché l'attore non può rinunciare alla «garanzia» dell'accertamento giudiziale. Ne consegue che non può trovare applicazione la disciplina della mediazione obbligatoria, a meno di volerla considerare come un aggravio extraprocessuale (o endo-processuale, nel caso di specie) di costi e tempi dell'azione giuridica.

Da quanto sopra esaminato emerge perciò che la eterogeneità delle azioni riconducibili a controversie in materie di diritti reali è amplissima e, in conclusione l'elenco delle materie sottoposte a mediazione obbligatoria è sostanzialmente indefinito: ogni proposta di delimitazione delle singole ipotesi, necessariamente ancorata al dato normativo, sconta la difficoltà di chiarire il significato di un lemma — diritti reali — di matrice dottrinarica, e per ciò privo di efficacia prescrittiva nel senso normativa del termine.



In sostanza la norma non è in grado di offrire quella certezza della regola che deve essere propria della norma (e che ne connota la funzione) rimettendo il compito di legiferare «di fatto» al Giudice, con ciò delegando all'autorità giudiziaria una vera e propria attività normativa, anziché ermeneutica.

Deve dunque verificarsi la compatibilità costituzionale di un simile legiferare sotto il profilo della incertezza che deriva nel diritto.

La quaestio nella fattispecie in oggetto.

Nel caso di specie, come meglio precisato in fatto, la controversia concerne un'azione relativa ad una controversia concernente il trasferimento del diritto dominicale su un'unità immobiliare sito in Monterotondo (come sopra meglio specificata), rispetto alla quale le parti attrici hanno proposto un'azione volta alla verifica dell'inadempimento del contratto di vendita ed alla conseguente risoluzione, con contestuale azione di condanna, volta ad ottenere il conseguente risarcimento del danno (domanda, quest'ultima, che è consequenziale e connessa alla prima). Analogamente, parte convenuta ha domandato in via riconvenzionale ed a carico delle parti attrici di accertare l'inadempimento e di condannarle al risarcimento del danno.

Il dubbio è se possano essere considerate azioni relative alla materia dei «diritti reali».

Se da un lato si tratta di azioni giudiziarie certamente esulanti dalle esclusioni specificamente elencate al comma 4 dell'art. 5 d.lgs. 28/2010, dall'altro ritiene questo giudice di non poter desumere dal dato normativo in questione (e segnatamente dalla formulazione del comma 1) se tale controversia possa essere considerata come «azione relativa ad una controversia in materia di (...) diritti reali» ricompresa nell'obbligo della mediazione o se, invece, la stessa ne sia esclusa in quanto diretta ad ottenere una pronuncia sull'aspetto dinamico del diritto dominicale, per le ragioni sopra meglio specificate.

Sulla rilevanza della questione nella fattispecie alla attenzione del tribunale.

Va precisato che la questione che si sottopone alla attenzione del Giudice delle Leggi è di assoluta rilevanza per la fattispecie alla attenzione di questo Tribunale.

Nel caso di specie la questione di diritto appena descritta appare di imprescindibile soluzione per la decisione, trattandosi di norma che prevede una questione prioritario rispetto ad ogni altra analisi e considerazione in rito ed in merito: la improcedibilità del giudizio (rilevabile ex officio) in caso di mancato esperimento della mediazione obbligatoria.

Si deve quindi preliminarmente verificare se la norma sia costituzionalmente legittima, nella sua genericità, e quindi applicabile, e se la formulazione adottata lasci al giudice un potere realmente interpretativo, come tale attribuitogli dall'ordinamento, o qualcosa di diverso che esula dalla merca attività ermeneutica.

Va anche rammentato che la procedura in questione è onerosa per le parti e determina un considerevole allungamento della risposta della giustizia (la esclusione dal computo ai fini della ragionevole durata del processo — prevista dal medesimo divo 28/2010, invero, si ritiene non linea con l'orientamento della Corte di Strasburgo, almeno per le ipotesi di mediazione iniziata dopo la proposizione dell'azione), sicché potrebbe tradursi in un aggravio del diritto di difesa, ove disposta dal giudice nelle ipotesi in cui non è prevista.

Non dissimilmente, ove omessa ma ritenuta successivamente doverosa dal giudice di appello o dalla Cassazione, potrebbe dar luogo e remissione in termini e rinvio al giudice di primo grado, al fine di superare la eccezione di improcedibilità, essendovi stata richiesta delle parti. Egualmente li avrebbe un aggravio dei costi ed un allungamento dei processi.

Infine, non va sottaciuto che la giurisprudenza della Corte di Giustizia (nella causa C-379/10) ha censurato l'attuale regime di irresponsabilità dello Stato (ancorché non dei singoli giudici) per le ipotesi di colpa lieve dei magistrati — ipotesi che certamente potrebbe essere contestata nel caso di specie, ove l'autorità giudiziaria si dovesse attribuire un potere che esula da quello strettamente ermeneutico, ed in sostanza arbitrario, pervenendo ad una decisione non corretta — affermando che con il limitare la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali.

Impossibilità di un'interpretazione univoca della norma.

Nel silenzio della legge, ad avviso di questo giudice, vi è una sostanziale impossibilità di una interpretazione univoca della disposizione. Il potere decisorio del giudice sconfinerebbe nella fattispecie in quello creativo del precetto, anziché limitarsi ad una interpretazione dello stesso. Ciò peraltro potrebbe inoltre dar luogo (come sta effettivamente accadendo) ad interpretazioni divergenti o contrapposte da parte dei vari giudici di merito.

In altre parole, alla luce della assoluta genericità della norma in questione, ritiene quindi il giudice che non sia possibile esprimersi nel senso di una chiara intellegibilità ed univoca portata precettiva della norma.



Perciò una qualsiasi interpretazione si tradurrebbe in una vera e propria scelta arbitraria del giudice, che finirebbe con il sostituirsi al legislatore, piuttosto che farsene mero interprete. Non vi sono invero ad avviso di questo giudice riferimenti «ermeneutici» — né di carattere letterale, né sistematico, né logico — che possano giustificare una unica interpretazione.

Premessa sulla rilevanza costituzionale del dubbio ermeneutico: la mancanza di certezza del diritto integrante una violazione dell'art. 6 CEDU.

Sono noti gli impatti economici (e *non*) che le sentenze della CEDU hanno avuto sull'irrisolto problema della ragionevole durata del processo, e che hanno portato alla normativizzazione della c.d. legge Pinto.

Ritiene questo giudice che costituisca un'altra e diversa questione, altrettanto preoccupante e del tutto sottostimata nell'ordinamento italiano, che potrebbe portare anch'essa ad una elevatissima casistica di condanne per la Repubblica italiana, in qualità di parte aderente alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo. Ci si riferisce alla violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU sotto il profilo del «*défaut sécurité juridique*», cioè della certezza del diritto.

Invero una moltitudine di questioni ermeneutiche sono affrontare — a cause delle scarsa determinazione, della non univocità di significato ed intellegibilità delle norme — in termini assolutamente diversi dalla giurisprudenza, non esclusa la Suprema Corte di Cassazione, financo a Sezione Unite.

La funzione di nomofilachia attribuita alla Cassazione a Sezioni Unite, del resto, è uno strumento solo in parte dirimente, per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, alla luce della irrisolta questione della durata dei processi, l'eventuale decisione delle Sezioni Unite interviene in genere ad anni di distanza dal momento in cui si crea il dubbio ermeneutico, costringendo le parti a rivolgersi alla autorità giudiziario in un clima di incertezza giuridica, ciò che di per sé — ad avviso di questo Tribunale — implica una violazione dell'art. 6 della CEDU. Ciò anche in considerazione del fatto che nell'ordinamento italiano non è consentito al Giudice di rimettere direttamente la questione interpretativa alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica. In secondo luogo la decisione della Suprema Corte a Sezioni Unite non è comunque vincolante per le pronunce successive (né sono mancati revirement delle medesime Sezioni Unite, come già sottolineato), sicché nemmeno dopo il più autorevole pronunciamento gli utenti della Giustizia possono ritenersi certi della regola giuridica da seguire, essendo comunque soggetta a possibili, diverse, interpretazioni.

Ne consegue che gli utenti della giustizia non hanno, nell'ordinamento giuridico italiano, una certezza delle regole giuridiche da applicare, stante la possibilità di soluzioni completamente diverse a seconda dell'interpretazione fornita dall'organo giudicante, che potrebbe portare (come non di rado accade) a soluzioni diverse o addirittura diametralmente opposte dinanzi a fattispecie uguali.

Orbene, tale incertezza integra ad avviso di questo Giudice una violazione della Convenzione EDU che merita di essere rimessa alla attenzione del Giudice delle Leggi, per la verifica della compatibilità delle norme di riferimento con l'art. 6 della Convenzione EDU.

La giurisprudenza della Corte EDU è molto chiara sul punto (*Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 151, ECHR 2004-V; *Păduraru v. Romania*, no. 63252/00, § 92, ECHR 2005-XII (extracts); and *Beian v. Romania*), a far data dall'importante sentenza *Broniowski*.

Il principio implica che chi è sottoposto ad una normativa debba sapere cosa è permesso e cosa no, cosa è obbligatorio e cosa non lo è, in base a norme chiare e di costante applicazione. Solo in tal modo è rispettata l'aspettativa in un diritto certo ed univoco, senza il quale si perde il concetto stesso di diritto inteso quale regola generale da seguire. In sostanza la norma perde la sua stessa ragion d'essere. Detto in altre parole, l'affermazione del principio di non incertezza del diritto risponde alla esigenza di far fronte alla crescente complessità del diritto, difronte alla quale la certezza giuridica appare come un baluardo al quale appigliarsi per mantenere una unità e, in definitiva, il senso ultimo della regola giuridica, idoneo ad evitare l'arbitrio.

In questa prospettiva, del resto, si sono già espressi altri Stati aderenti alla Convenzione, trovando anche un riferimento specifico nella propria Carta fondamentale. Ad esempio Conseil constitutionnel francese si è espresso nel senso dell'obbligo per la legge di esprimere — peno l'incostituzionalità — regole intellegibili, precise e non equivoche (decisione n. 2004-500 DC del 29 juillet 2004, cons. 13): (testualmente: «Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.»).



In Italia il riferimento costituzionale va rinvenuto ad avviso di questo Tribunale negli artt. 3, 24 e 111 e nel riferimento normativa di cui all'art. 6 e 13 della Convenzione EDU, come recepito nell'ordinamento italiano — secondo l'insegnamento della Consulta — ai sensi degli artt. 111 e 117 della Costituzione, oltre che negli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE).

Ne consegue che le norme prive di sicuro ed univoco significato e valore precettivo sono contrarie alla Costituzione, sempre ad avviso di questo Giudice, per il combinato disposto con le norme sovranazionali di principio.

In particolare, simili norme — frutto di un legiferare in termini eccessivamente generico — non sono in grado di ottemperare né all'obbligo costituzionale dettato dal principio di eguaglianza innanzi alla legge (sancito dall'art. 3 della Costituzione), né alla finalità di assicurare la tutela dei diritti ed interessi legittimi (tutelati dall'art. 24 della Costituzione), né alla regola del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso nella accezione più lata, né, infine, al principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 6 Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito ai sensi dell'art. 52 della CDFUE.

Sulla ammissibilità della questione.

Il Giudice delle Leggi si è espresso, in passato, sulla non proponibilità di questioni ermeneutiche alla Consulta (*ex plurimis*. sentenze 419/05 e 466/2000), non potendosi la Corte Costituzionale sostituirsi al giudice nella interpretazione corretta di una norma.

Va a maggior ragione rilevato che la questione che si pone oggi alla attenzione della Consulta non è — come nelle ipotesi in cui si è in passato pronunciata — meramente propositiva di una interpretazione piuttosto di un'altra, ma, al contrario, è atta ad evitare la violazione (che implicherebbe una possibile condanna della Repubblica italiana per «*default de sécurité juridique*») della violazione del principio di certezza giuridica in base all'art. 6 della Convenzione EDU, nel caso in cui il Giudice a qua dovesse decidere in base a dettato normativo non chiaro e la cui determinazione in concreto del significato fosse di fatto attribuito in modo arbitrario al singolo Giudice, stante la scarsa chiarezza ed intellegibilità della norma (palesata peraltro dai contrasti giurisprudenziali già in atto) o addirittura sconfinasse in un potere — di fatto — creativo della regola.

Sicché si tratta di vero e proprio dubbio di compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 5 d.lgs, 4 marzo 2010, n. 28 con l'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo dalla sentenza Broniowski in poi, e con gli artt. 47 e 52 della CDFUE.

Tale questione deve essere quindi portata alla attenzione della Corte Costituzionale, in base al meccanismo generale indicato dalla Corte stessa, per le ipotesi di contrasto con le norme CEDU o con norme UE recanti principi generali.

Sulla esperibilità del rimedio della questione di legittimità costituzionale per contrasto della norma invocata con la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, secondo la consulta.

Invero, la Corte Costituzionale ha in più occasioni (*ex multis*: Corte Cost. 347/2007 e 348/2007) precisato che la Convenzione EU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Ad avviso della Consulta, la Convenzione EDU è configurabile come un trattato internazionale multilaterale — pur con caratteristiche peculiari — da cui derivano «obblighi» per gli Stati contraenti, mio non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, omisso medio, per tutte le autorità interne degli Stati membri, rilevando che il giudice *a quo* aveva correttamente escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda.

In altre decisioni (Corte Costituzionale 311/2009 e 317/2009) il Giudice delle leggi ha anche precisato che la Corte Costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU o quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'opposizione di riserve, dello Convenzione, ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. Le norme CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni compiute dalla Corte in tutti i giudizi di sua competenza.

In definitiva, facendo leva sul dettato dell'art. 117 della Carta fondamentale, la Consulta ha rilevato che il parametro costituzionale è espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali». Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico sua dispo-



sizione; e, ove tale verifica dia esito negativo — non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante — egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione — la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato. Sulla integrazione da parte delle norme della CEDU, quali «norme interposte», dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali».

Alla stregua di tale ragionamento, il giudice nazionale è tenuto a rimettere alla Consulta la questione sottostante la decisione da adottare, posto che implica la soluzione di un problema di contrasto tra la norma interna e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

La rilevanza della giurisprudenza della corte edu nell'ordinamento interno, secondo la consulta.

Vanno anche svolte le opportune precisazioni in merito alla valorizzazione del potere interpretativo dei giudici nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 239 del 2009, la Corte si spinge fino al punto di ritenere che l'esperimento del tentativo d'interpretazione conforme alla Convenzione europea sia una condizione necessaria per la valida instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, ripetendo lo schema che ormai da anni è utilizzato a proposito del dovere di interpretazione conforme a Costituzione. Per superare il vaglio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, quindi, il giudice deve dimostrare che tenore testuale della norma interna o il diritto vivente eventualmente formato sulla legge interna si oppongono all'assegnazione a tale legge di un significato compatibile con la norma convenzionale.

Peraltro, come la stessa Corte costituzionale esplicitamente ha sottolineato, in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, già prima dell'intervento della Consulta, il vincolo dell'interpretazione adeguatrice si era affermato presso i giudici comuni, come confermano, tra le altre, le sentenze della Corte di cassazione a Sezioni Unite da n. 1339 a n. 1341 del 2004, ove si impone ai giudici nazionali di non discostarsi dall'interpretazione che della Convenzione dà il giudice europeo. È, tuttavia, oggi, che la Corte costituzionale eleva questo compito a vero e proprio vincolo per il giudice comune.

Con riferimento alle sole norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea (così la sent. n. 348 del 2007, ma similmente anche la sent. n. 349 del 2007), nel senso che la loro «peculiarità», nell'ambito della categoria delle norme internazionali pattizie che fungono da norme interposte, «consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi» (sent. 39 del 2008).

Quando viene in rilievo la Convenzione europea, su tutti gli organi giurisdizionali nazionali, Corte costituzionale compresa, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, grava un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione dell'esatto contenuto del vincolo internazionale.

La rigidità di tale condizionamento ermeneutico rappresenta il risultato di un *iter* le cui tappe fondamentali si rinvergono nelle sentenze 348 e 349 del 2007, 39/2008, 311 e 317/2009 e 187 e 196/2010.

Nelle sentenze nn. 348 e 349 emergeva una «funzione interpretativa eminente» da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sostanzia anche nel fatto che «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea». La consacrazione del ruolo della giurisprudenza avviene, quindi, per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte (con affermazioni, si noti, suscettibili di assumere valenza generale, e quindi, all'occorrenza, anche autoreferenziale)].

Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte Edu segue un passaggio in cui si afferma che «[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali», dovendosi «[t]ale controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione».

Si poteva, quindi, ancora legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo, in capo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, circa il significato da attribuire alla CEDU, senza possibilità alcuna, da parte dei giudici comuni e specialmente da parte della Corte costituzionale, di integrare quel significato.



Qualche tempo dopo i dubbi sul punto si sono dissolti quasi del tutto. Il Giudice delle leggi, infatti, nella decisione n. 39 del 2008, facendo dire, attraverso la tecnica di citazione del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte risiede «nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi».

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alle giurisprudenze della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece ora confermato dalle decisioni nn. 311 e 317/2009, ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDU sia in contrasto con la Costituzione, «è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve» (sent. 311/09).

La funzione interpretativa della Corte europea è diventata dunque talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si accompagna, tuttavia, il riconoscimento della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri la facoltà di discostarsi dagli orientamenti di Strasburgo. Ciò può avvenire, come specifica la sentenza n. 311, in relazione, ad esempio, alla possibilità che per «motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia».

La posizione della Corte costituzionale in merito al vincolo ermeneutico gravante sul giudice interno rispetto alla giurisprudenza della Corte Edu risulta recentemente confermata nelle sentenze nn. 187 e 196 del 2010.

Nella prima delle due pronunce la Corte, dopo aver richiamato e ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pertinente alla disposizione che veniva in rilievo nel caso di specie, afferma che: «Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio inanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa *Stec* ed altri contro Regno Unito)».

Nella sentenza n. 196/2010 la Corte afferma che «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della Cedu, si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo — affittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Le affermazioni contenute nelle sentenze del 2010 sono indicative di come progressivamente il ruolo della Corte di Strasburgo sia cambiato, non tanto nelle modalità di azione, che si concretizzano nell'accertamento e nella condanna delle violazioni della Convenzione, quanto nel significato sempre maggiore assunto dalla SUC attività interpretativa. Come è noto, non esiste per la CEDU un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), che permetta al giudice di rivolgersi alla Corte qualora abbia un dubbio interpretativo, ma la prassi ha determinato nel tempo un legame altrettanto forte, legame che oggi è espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale.

Il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che «nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella forma del *pacta sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la Cedu, sia nel senso di orientare in funzione della giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali».

L'affermazione secondo cui, in generale, «le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo» e, in particolare, «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea» (sicché «tra gli obblighi internazionali assunti dell'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEOU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione») sembra quindi aver portato a compimento e, per così dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del ruolo della CEDU nell'ordinamento interno.

Ciò non può che valere anche per il principio della certezza dei diritto (il *defaut de sécurité juridique*).



La rilevanza della convenzione edu nell'ordinamento interno, nel caso di specie.

Ciò premesso, va sottolineato anche che, nel caso di specie, vi è una diretta interconnessione anche con la CDFUE.

Il ragionamento relativo al «*default de sécurité juridique*» che si è pocanzi prospettato è quindi egualmente valido ed operante nell'ordinamento interno anche per le ulteriori motivazioni che seguono.

Invero, la Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) ha valore di trattato per gli Stati membri, in base al trattato di Lisbona.

Tale carta CEDFUE disciplina il rapporto con lo Convenzione EDU e la relativa giurisprudenza precisando all'art. 52 comma 3 che «3. Laddove presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.»

Orbene, l'art. 47 della CEDFUE dispone che «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.»

La corrispondenza con la Convenzione EDU è evidente e palese dal raffronto con l'art. 6, che recita «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti: (...)» e con l'art. 13 «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Ne deriva che i principi elaborati dalla Corte EDU in relazione alla Convenzione EDU, ivi compreso quello relativo al «*default de sécurité juridique*» trovano applicazione nell'ordinamento italiano, anche al di fuori delle materie di competenza della Convenzione stessa. In tali ipotesi, ad avviso di parte della Giurisprudenza, si potrebbe procedere a disapplicazione della norma interna direttamente da parte del giudice nazionale. Anche ove si volesse aderire a tale orientamento, la questione, però, non verrebbe comunque in rilievo nel caso di specie.

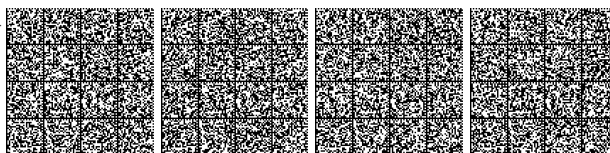
Sulla necessità della rimessione della questione alla corte costituzionale.

Nella fattispecie, difatti, si pone il problema di come procedere quando il contrasto della norma legislativa interna sussiste non già nei confronti di una norma comunitaria direttamente applicabile, a sua volta idonea a fornire la regola *juris* per il CCISO concreto (poiché allora il contrasto si risolve con la applicazione di quest'ultima, e la «disapplicazione» (o non applicazione) della norma interna, da parte del giudice comune), ma nei confronti di principio di diritto comunitario o della Convenzione EDU.

Ci si deve domandare cioè se, in questo caso, giudice possa o debba risolvere da sé il contrasto, negando applicazione alla legge interna, non perché utilizza in sua vece una norma comunitaria di diretta applicazione, ma solo perché la legge interna gli appare viziata dal conflitto con i principi del diritto comunitario in combinato disposto con il diritto della Convenzione EDU.

Il problema è particolarmente delicato perché il contrasto riguarda di principi «comunitari» di contenuto sostanzialmente corrispondente ai principi costituzionali, posto che si tratta di diritti fondamentali (ipotesi che sussiste automaticamente quando si chiama in causa la applicazione della Giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo).

Infatti, in questa ipotesi, se si ammette che il giudice possa disapplicare la legge nazionale perché la ritiene in contrasto con i principi comunitari/CEDU in tema di diritti, senza sollevare questione di costituzionalità, si verifica un paradosso: il giudice, al quale il nostro ordinamento preclude sia l'applicazione sia la disapplicazione della legge sospetta di incostituzionalità, obbligandolo a investire della questione, in via incidentale, la Corte costituzionale, potrebbe invece, in alternativa, e sostanzialmente per gli stessi motivi, disapplicare direttamente la legge per contrasto con i principi comunitari.



Nella giurisprudenza comune è dato già di rinvenire alcune pronunce di giudici di merito che ragionano così nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione, in quanto richiamata dai Trattati, è diritto comunitario (e ciò varrà ancor più una volta costituzionalizzata la Carta dei diritti, e una volta realizzata l'adesione formale dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale); il diritto comunitario prevale sul diritto interno, e il giudice è abilitato e tenuto ad applicarlo, disapplicando la legge interna contrastante. Ergo, il giudice può direttamente disapplicare la legge italiana che contrasta con la Convenzione europea.

Dato il carattere generale e di principio proprio di molte norme della Convenzione, però, questo modo di ragionare conduce ad avviso di questo giudice ad instaurare un nuovo sistema, parallelo, di sindacato di costituzionalità sulle leggi, realizzabile in modo diffuso dai giudici comuni.

Ma ciò porrebbe sostanzialmente nel nulla il principio del nostro ordinamento, secondo cui sono accentrati nella Corte costituzionale il potere e il compito di privare di efficacia le leggi ordinarie in contrasto con la Costituzione: principio a cui non sarebbe implausibile attribuire la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale, sicché non pare applicabile.

Mentre, infatti, il conflitto fra norme interne e norme comunitarie di diretta applicazione può essere risolto in termini di separazione dei due ordinamenti, applicando la norma comunitaria e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con principi sanciti nella Costituzione e insieme nel diritto comunitario UE in relazione alla Convenzione EDU (come quelli in tema di diritti fondamentali) non può essere risolto se non attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario: e questo, nel sistema vigente, spetta, per quanto riguarda gli atti di legislazione ordinaria, statale o regionale, alla Corte costituzionale, essendo precluso al giudice comune sia applicare, sia direttamente disapplicare le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio sulla loro compatibilità con norme di rango sovraordinato.

Resta quindi in ogni caso interamente in capo ai giudici comuni — così come essi debbono sempre interpretare le leggi in conformità alla Costituzione — il potere-dovere di interpretare le leggi, quando operano in campi coperti dal diritto comunitario, in conformità con quest'ultimo, come accertato in ultima analisi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che, in conformità alle norme della convenzione europea sui diritti, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

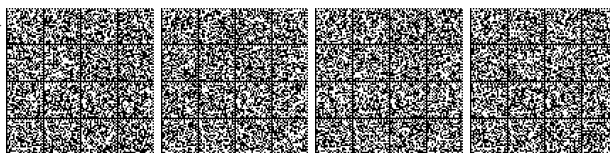
Pur non potendo escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali, si eviterebbero comunque conseguenze «eversive» dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali.

Sulla conformità alla costituzione ed alle norme comunitarie dell'istituto della mediazione.

Ovviamente tale soluzione presuppone la soluzione, a monte, della questione di legittimità costituzionale e di compatibilità con le norme UE dell'istituto della mediazione introdotto dalla d.lgs. 28/2010.

Viceversa, dovrebbe procedersi a disapplicazione dell'istituto della mediazione nel suo insieme, senza entrare nello specifico del difetto di certezza di diritto costituzionalmente rilevante riguardo all'ambito applicativo della norma.

In proposito, ed attendendo gli insegnamenti della Consulta sulle questioni già sollevate da altri uffici giudiziari, questo Giudice ritiene di limitare i quesiti alla attenzione della Consulta a quelli sopra evidenziati, sinteticamente considerato, in ordine alle questioni pendenti innanzi alla Consulta, che la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo, risultando, per tale via, perfettamente coerente anche con i principi e gli obiettivi propri del diritto comunitario. Il fatto che il d.lgs 28/2010 non preveda la necessaria assistenza di un difensore, infatti, non significa che alla parte sia vietato avvalersi di un avvocato nel corso della procedura e, comunque, come ha osservato attenta dottrina, la mediazione opera su un piano esclusivamente negoziale, potendo, sotto tale profilo, essere avvicinata alla disciplina dell'arbitrato, in cui non è prevista per le parti l'assistenza obbligatoria dell'avvocato. La costituzionalità della normativa citata, per tutte le ragioni sopra illustrate, permette di affermarne anche la compatibilità con il diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza del 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatasi (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni. La Corte di Lussemburgo,



infatti, ha affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, quale diritto fondamentale dell'individuo, può anche soggiacere a restrizioni, purché le stesse risultino proporzionate e funzionate a? soddisfacimento di interessi generali, quali, appunto, il decongestionamento dei tribunali o la definizione più spedita e meno onerosa delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche.

Inoltre, il procedimento di mediazione obbligatoria non preclude la tutela cautelare e la trascrizione della domanda giudiziale; produce, sulla decadenza e sulla prescrizione, effetti simili a quelli propri della domanda giudiziale. Il sacrificio in termini di tempo e i costi imposti dalla mediazione obbligatoria, del resto, sono potenzialmente giustificati e resi ragionevoli dal «vantaggio» che può ottenersi in caso di esito positivo della procedura. Infine, non sembra profilarsi neppure il denunciato eccesso di delega. L'articolo 60 della legge 69/2009 nulla, infatti, ha previsto in ordine alla facoltatività od obbligatorietà del preventivo ricorso alla mediazione e la scelta della obbligatorietà fatta dal Legislatore non è una scelta irragionevole, in quanto non si pone fuori dalla tradizione processuale italiana, che conosce, come noto, varie ipotesi di tentativi obbligatori di conciliazione. La costituzionalità della normativa citata permette di affermarne anche la compatibilità con il diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciata (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni.

Per queste ragioni si ritiene che l'istituto in sé sia conforme (ed anzi auspicato) alle normative sovranazionali, sicché non si pone alcun problema di compatibilità dell'istituto con l'impianto costituzionale e normativo europeo, ma solo una questione di determinazione dell'ambito di applicazione sotto il profilo del difetto di «sécurité juridique».

In questa ipotesi non può il giudice procedere alla disapplicazione totale di un apparato normativo conforme alle leggi e ai principi cui è gerarchicamente sottoposta, ma deve limitarsi ad interessare il Giudice delle Leggi alla verifica di costituzionalità relativamente al profilo di interesse, nel CCSO di specie l'ambito di applicazione «esteso» ed ulteriore rispetto alle ipotesi di «azione relativa ad una controversia in materia di (...) diritti reali» ricomprese con certezza nell'ambito applicativo dell'art. 5 d.lgs. 28/2010.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 — Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (G.U. n. 53 del 5 marzo 2010).

Per questi ragioni si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, lo questione della legittimità costituzionale dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 — attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (G.U. n. 53 del 5 marzo 2010) in relazione all'art. 24 della Costituzione ed all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio «default de sécurité juridique» (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo.

In subordine, si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 372, comma 2 e 3 c.p.c. in relazione all'art. 24, 111 della Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di ogni ordine e grado di richiedere preventivamente una pronuncia delle Sezioni Unite in funzione nomofilattica, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie. Solo in tal modo, invero, potrebbe evitarsi che nel caso di specie le parti si trovino a chiedere l'applicazione di una norma dal contenuto certo senza essere a conoscenza prima della decisione stessa della reale portata precettiva della norma, in presenza di dubbi ermeneutici irrisolti, affrontando un giudizio in stato di default de sécurité juridique contrario alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito nell'ordinamento UE ai sensi degli artt. 47 e 52 della CDFUE.

In sostanza si porta alla attenzione del Giudice delle Leggi la questione, non nuova nel dibattito sulle tecniche di redazione dei testi normativi, della conformità alla Costituzione (in combinato disposto con la Convenzione EDU) di testi legislativi dal contenuto non univoco e di non certa interpretazione, così come già affrontato dagli organi di verifica della legittimità costituzionale di altri Paesi membri, non ultima la citata decisione del Conseil Constitutionnel della Repubblica Francese.



P.Q.M.

Visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

In via principale:

solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 — attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (GU n. 53 del 5-3-2010) con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 e 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto («default de sécurité juridique») non prevedendo una formulazione della normativa che di di comprensione univoca e chiara del proprio significato;

In via subordinata:

solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 372 comma 2 e 3 c.p.c. con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Tivoli, 28 maggio 2012

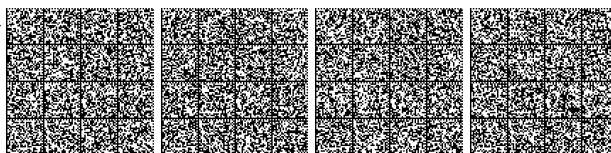
Il giudice: LIBERATI

12C0484

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-050) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

| | CANONE DI ABBONAMENTO |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)* | - annuale € 438,00 - semestrale € 239,00 |
| Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)* | - annuale € 68,00 - semestrale € 43,00 |
| Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)* | - annuale € 168,00 - semestrale € 91,00 |
| Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)* | - annuale € 65,00 - semestrale € 40,00 |
| Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)* | - annuale € 167,00 - semestrale € 90,00 |
| Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € 819,00 - semestrale € 431,00 |

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

| | |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico | € 6,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
 - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)*
 - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
 - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)*
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 10,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 1 2 1 9 *

