

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 147° — Numero 23

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 giugno 2006

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 211. Sentenza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Norme della Provincia autonoma di Trento - Individuazione delle tipologie degli interventi di cooperazione solidale nonché dei beneficiari - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di politica estera - Illegittimità costituzionale.

- Legge Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, artt. 3, 4, 5 e 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *a*); Statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1

Pag. 25

N. 212. Sentenza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata omessa indicazione della materia su cui la Regione ha inteso intervenire, con conseguente incostituzionalità dell'intera legge regionale - Reiezione.

- Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Individuazione degli ambiti territoriali in cui la raccolta è libera - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Superamento dei limiti fissati dalla norma di principio statale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, art. 2, lettere *b*) e *c*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 16 dicembre 1985, n. 752, art. 3.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Individuazione, fra le zone in cui la raccolta è libera, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua - Definizione ed identificazione delle tartufaie controllate - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, art. 2, lettera *a*), e art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), e terzo comma; legge 16 dicembre 1985, n. 752, art. 3.....

» 28

N. 213. Sentenza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2004 - Ricorsi regionali - Separata trattazione delle questioni in materia di pesca - Riserva ad altre pronunce delle diverse ulteriori questioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Pesca - Materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione - Limiti.

Pesca - Interventi in favore del settore ittico di cui alla legge n. 41 del 1982 - Previsione, della realizzazione, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalle leggi nn. 131 del 2003 e 38 del 2003, da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province, limitatamente alle rispettive competenze stabilite dalla parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 25 maggio 2000 - Approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004 mediante decreto del Ministro per le politiche agricole e forestali - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva o concorrente regionale in materia di pesca ed acquicoltura - Mancata previsione dell'intesa con le Regioni interessate - Natura transitoria delle disposizioni censurate - Attrazione in sussidiarietà della funzione di rifinanziamento della spesa - Omessa previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, commi 29 e 30.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118.

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Previsione di interventi volti alla salvaguardia delle risorse ittiche regionali mediante il Piano regionale della pesca - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza statale relativa alla disciplina uniforme in materia, nel rispetto degli accordi e contratti internazionali - Genericità delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 4, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettere a) ed s).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Piano regionale della pesca - Prevista articolazione territoriale dei distretti di pesca per l'attività di pesca-produzione, mediante regole obbligatorie per tutti gli operatori del settore - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale della disciplina unitaria della pesca nelle acque nazionali e, in base ad accordi internazionali, per la pesca in acque di altre nazioni - Previsione, nella legislazione statale, dei distretti di pesca - Non interferenza della norma regionale con la potestà esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 4, comma 2, lettera a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera a), in relazione al Regolamento CE n. 2371/2002 (in particolare, artt. 4, 8, 9, 15, 17 e 23) e al Regolamento CE n. 3690/1993 (artt. 2 e 3).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Previsione, tra i componenti della Consulta per l'economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica, di un rappresentante della Capitaneria di Porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli organi ed uffici dello Stato - Previsione, ex art. 105, comma 6, d.lgs. n. 112 del 1998, dell'avvalimento, da parte delle Regioni, degli Uffici delle Capitanerie di porto - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, artt. 6, comma 2, lettera e) e 7, comma 1, lettera f).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera g).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per gli usi relativi alle attività di pesca - Determinazione da parte della Regione - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in tema di canoni di concessione sul demanio marittimo - Incidenza sulle prerogative dello Stato quale ente «proprietario - *Illegittimità costituzionale.*

- Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera e).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Previsione della certificazione di qualità del prodotto ittico regionale con istituzione di marchio regionale identificativo del prodotto - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata invasione della competenza statale relativa al divieto di introduzione di qualsiasi misura idonea ad ostacolare l'importazione da altri Paesi comunitari nonché contrasto con l'art. 28 Trattato Unione europea e con il Regolamento CEE n. 2081/92, e violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza - Disposizione non istitutiva di un marchio identificativo di un prodotto ma limitata alla sua incentivazione - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 2, comma 1, lettera f).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Previsione di interventi volti alla salvaguardia delle risorse ittiche regionali mediante l'istituzione del Fondo unico delle politiche della pesca - Conservazione e incremento delle risorse attraverso la predisposizione di piani di gestione di aree di riserva e monitoraggio delle specie ittiche - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata invasione della competenza statale in materia di rapporti internazionali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Genericità delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 2, comma 1, lettera g).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettere a) ed s).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Istituzione e composizione della Conferenza regionale della pesca - Previsione tra i componenti di un rappresentante di organismi statali quali la Capitaneria di Porto - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli organi ed uffici dello Stato - Previsione, ex art. 105, comma 6, d.lgs. n. 112 del 1998, dell'avvalimento, da parte delle Regioni, degli Uffici delle Capitanerie di porto - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera g)

Pag. 33

n. 214. Sentenza del 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assunte, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Ricorso della Regione Abruzzo - Notifica al Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata - Inammissibilità.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), artt. 5, commi 5, 7 e 9, e 12, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Prevista qualificazione di interventi infrastrutturali strategici con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata mancanza di intesa e di coinvolgimento della Regione nella localizzazione e realizzazione delle «opere» - Violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Mancata previsione del coinvolgimento regionale secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001 - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 5.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Commissario straordinario con il compito di rimuovere gli ostacoli o i ritardi per la realizzazione di dette opere - Prevista nomina sentito il Presidente della Regione, anziché d'intesa con la stessa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata necessità dell'intesa con la Regione in caso di nomina commissariale per un'opera regionale, e del parere preventivo della Regione in caso di nomina commissariale per un'opera sovregionale - Lesione delle attribuzioni regionali incise dall'attività del Commissario e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Previsione di una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni qualificabili come statali - Sufficienza del parere, da ritenersi necessariamente preventivo - Non fondatezza della questione.

– D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 7.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvate dal CIPE - Poteri di intervento del Commissario straordinario, in caso di ritardi o impedimenti nella realizzazione di dette opere - Prevista applicabilità del comma 4-bis dell'art. 13, legge n. 135 del 1997, relativo ai poteri commissariali in deroga, e non anche del comma 4, relativo alla possibilità per il Presidente della Regione o Provincia e per il Sindaco del Comune territorialmente interessati di sospendere i provvedimenti commissariali provvedendo anche diversamente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Applicabilità della intera disciplina di cui alla legge n. 135 del 1997 - Non fondatezza della questione.

– D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 9.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Previsione della promozione mediante decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di un programma di azioni, tramite la società Buonitalia S.p.A., allo scopo di favorire l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari italiani - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata invasione della sfera di competenza regionale in materia di agricoltura e di commercio con l'estero - Mancata previsione dell'adozione del decreto ministeriale mediante intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Raggiungimento di intesa soddisfacente - Cessazione della materia del contendere.

– D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 10, comma 10.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Istituzione di un Comitato nazionale per il turismo - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza residuale esclusiva della Regione in materia di turismo - Esorbitanza dalla competenza statale - Denunciata mancanza di meccanismi di leale cooperazione - Violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza - Mancanza di adeguatezza dell'intervento legislativo statale e mancata previsione di intesa con le Regioni. Illegittimità costituzionale.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 114, 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Trasformazione dell'ente nazionale per il turismo (ENIT) in Agenzia nazionale del turismo - Organizzazione e disciplina della suddetta Agenzia con decreto ministeriale - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza residuale esclusiva della Regione in materia di turismo - Esorbitanza dalla competenza statale - Violazione del principio di leale cooperazione - Sussistenza dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà a livello statale - Raggiungimento dell'intesa con le regioni sullo schema di regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, commi 2, 3, 4 e 7.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Previsione finalizzata al rafforzamento e rilancio del settore turistico - Trasformazione dell'ente nazionale per il turismo (ENIT) in Agenzia nazionale del turismo - Organizzazione e disciplina della suddetta Agenzia - Entrate per mezzo delle quali l'ente provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento - Previsione di contributi da parte delle Regioni - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Insussistenza di un obbligo finanziario a carico delle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 114 e 119.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Istituzione di un Comitato nazionale per il turismo e trasformazione dell'ente nazionale per il turismo in Agenzia nazionale del turismo italiano - Previsione di un contributo in favore di un ente statale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della sfera di competenza regionale in materia di turismo - Carezza di censure specifiche - Inammissibilità della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118

Pag. 48

N. 215. Sentenza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizione per la bonifica dei siti inquinati di Trieste e della laguna di Marano e Grado - Attuazione degli interventi mediante delegazione amministrativa all'Ente Zona Industriale di Trieste (EZIT) ed al Consorzio di Sviluppo della zona Aussa-Corno - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, delle competenze comunali e provinciali in materia di bonifica dei siti inquinati e del dovere di leale collaborazione - Carattere meramente assertivo del ricorso e genericità delle censure in esso contenute - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15, art. 6.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma secondo, lettera s), e 118, commi primo e secondo.

» 60

n. 216. Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Delega al governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste - Principi e criteri direttivi - Estensione della concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza - Attribuzione al Governo del potere di presentare i progetti ritenuti conformi alle norme nazionali agli organismi comunitari - Obbligatorietà della concertazione per tutti i progetti provinciali (anche di legge) rientranti nelle materie oggetto di delegazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata alterazione del procedimento legislativo e del regime delle leggi provinciali nonché del sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Province autonome; contrasto con le norme statutarie e delle relative norme di attuazione, con il principio di ragionevolezza e con l'impegno a promuovere le autonomie locali - Lamentata esorbitanza dalla competenza statale in materia di rapporti delle Regioni con la UE - Mancata emanazione dei decreti attuativi - Scadenza del termine per la loro emanazione - Sopravvenuta carenza di interesse - Cessazione della materia del contendere.

- Legge 7 marzo 2003, n. 38, art. 1, comma 2, lettere *b) e c)*.
- Costituzione, artt. 5 e 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, numeri 15) e 21), e 16; legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.

Agricoltura - Delega al governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste - Principi e criteri direttivi - Estensione della concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza - Attribuzione al Governo del potere di presentare i progetti ritenuti conformi alle norme nazionali agli organismi comunitari - Interventi diretti a favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole e a favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura - Revisione della normativa per il supporto dello sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo - Ridefinizione degli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura e alla pubblicità dei prodotti alimentari - Previsione di strumenti di coordinamento, indirizzo e organizzazione delle attività di promozione dei prodotti del sistema agroalimentare - Promozione, sviluppo e sostegno delle filiere agroalimentari - Disposizioni in materia di pesca ed acquacoltura - Previsione di un regolamento per l'attuazione dei decreti legislativi sul riassetto delle disposizioni vigenti in materia - Procedimento di adozione della normativa delegata - Istituzione di un fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di un contributo statale per il sostegno allo sviluppo di tale produzione - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva, concorrente e residuale nonché delle competenze amministrative delle Regioni, dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Genericità delle deliberazioni della Giunta regionale - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 7 marzo 2003, n. 38, artt. 1, commi 2, lettere *b), i), l), m), n), r), s), v), z), aa), bb), cc), e dd)*, 5 e 6 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, quarto, quinto e sesto, 118, 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura - Attribuzione all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura la realizzazione dell'Anagrafe delle aziende agricole - Estensione del silenzio assenso a tutti i procedimenti attivabili dall'impresa agricola - Affidamento alla S.p.A. Buonitalia dell'erogazione di servizi alle imprese del settore agroalimentare - Riduzione del potere delle Regioni di irrogare sanzioni amministrative per irregolarità riscontrate nell'attività di trasformazione delle olive - Attribuzione all'Ispettorato centrale repressione frodi del potere di irrogare sanzioni amministrative nelle materie di propria competenza - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza regionale in materia di agricoltura, dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni delle Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, 18, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 76, 97, 117 e 118.

Pesca - Norme sulla modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, in attuazione della delega al Governo attuata con la legge n. 38 del 2003 - Istituzione del Tavolo azzurro per la determinazione degli obiettivi della politica nazionale della pesca - Conferma della Commissione consultiva centrale per la pesca già prevista prima della riforma del Titolo V della Costituzione - Definizione degli obiettivi del Programma nazionale della pesca - Indicazione, nel Programma, delle risorse finanziarie nazionali e dell'eventuale destinazione di risorse aggiuntive - Disciplina degli obiettivi della ricerca scientifica in materia di pesca - Disciplina delle misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche - Disciplina della comunicazione nazionale finalizzata alla sicurezza e all'educazione alimentare - Previsione di interventi finanziari diretti dello Stato in materia di pesca e acquacoltura - Riserva al Programma della promozione di studi di settore, monitoraggio, adeguamento professionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale, delle competenze amministrative spettanti alle Regioni in materia di pesca ed acquacoltura e dell'autonomia finanziaria - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni delle Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 119.

Pesca - Attuazione delle legge 7 marzo 2003, n. 38 in materia di pesca marittima - Razionalizzazione della disciplina e del sistema dei controlli sulla pesca marittima - Assegnazione allo Stato della tenuta dei registri dei pescatori marittimi e delle imprese ittiche e del rilascio delle licenze di pesca - Competenza del Capo del compartimento marittimo a ricevere il rapporto inerente le violazioni delle norme del decreto - Previsione di un decreto ministeriale attuativo - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di pesca e del principio di sussidiarietà - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni delle Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 26 maggio 2004, n. 153, artt. 1, 2, 3, 4, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118

Pag. 63

N. 217. Sentenza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Ineleggibilità dei legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per mancata descrizione, da parte del giudice remittente, della fattispecie oggetto del giudizio - Reiezione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 60, comma 1, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

Elezioni - Elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Cause di ineleggibilità - Ineleggibilità, anziché incompatibilità per i rappresentanti legali e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario dell'ente locale - Lamentato ingiustificato deterioro trattamento rispetto agli amministratori o dipendenti con potere di rappresentanza di ente, istituto, azienda soggetti a vigilanza da parte dell'ente locale - Lamentata lesione del principio del libero accesso dei cittadini, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive - Esclusione per la non comparabilità delle fattispecie normative - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 60, comma 1, n. 10.

- Costituzione, artt. 2, 3 e 51 Pag. 75

N. 218. Ordinanza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Disposizioni riguardanti la programmazione nei settori della pesca e dell'acquacoltura - Ricorso della Regione Toscana - Deposito in cancelleria oltre il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica stabilito dall'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 27 maggio 2005, n. 100, art. 5.

- Costituzione, artt. 5, 76, 117, 118 e 119..... » 79

N. 219. Ordinanza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Impiego di lavoratore irregolare - Sanzioni amministrative - Importo calcolato con riferimento al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la contestazione della violazione - Irragionevole equiparazione rispetto a soggetti che utilizzano lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia in ipotesi avvenuta nella medesima data - Mancata valutazione della effettiva durata della condotta antiggiuridica e lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Necessità di nuova valutazione della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.l. 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73), art. 3, comma 3.

- Costituzione, artt. 3 e 24..... » 81

N. 220. Ordinanza 17 maggio - 1° giugno 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie relative ai contratti conclusi mediante moduli o formulari (c.d. contratti di massa) - Giudizio secondo equità - Esclusione - Ritenuta dilatazione dei tempi della giustizia, lamentata violazione del diritto di difesa, disparità di trattamento in favore dei contraenti più forti, lesione delle funzioni riservate al potere giudiziario, violazione delle regole del mercato - Sopravvenuta conversione in legge con modificazioni della norma censurata - Omessa descrizione, nell'ordinanza di rimessione, della concreta fattispecie in giudizio - Preclusione alla Corte di compiere la necessaria preliminare valutazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 8 febbraio 2003, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63), art. 1.

- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 101, 102, 104 e 111 » 83

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006 (della Regione Emilia-Romagna).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 200/2005.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinquiesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, in relazione al nuovo art. 116, primo comma, prima parte del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *m*) e comma quarto, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifica al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Autorizzazione delle strutture private alla specifica attività prescelta - Subordinazione al possesso di requisiti minimi (personalità giuridica di diritto pubblico e privato, natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e ss. del c.c.; disponibilità di locali e attrezzatura adeguata al tipo di attività prescelta e personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelta; presenza di un'équipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico, con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza, dello psichiatra e/o psicologo, in caso di scelta di attività di diagnosi della tossicodipendenza; presenza numericamente adeguata di educatori professionali e di comunità, supportata dal medico e dallo psicologo, per la specifica attività di cura e riabilitazione) - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario, trattandosi di livelli attinenti alle strutture sanitarie e non agli standard delle specifiche prestazioni.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinquiesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, in relazione al nuovo art. 116, comma 2, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *m*).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e le strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quaterdecies*, in relazione al nuovo art. 113 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifica al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Attribuzione all'assemblea regionale e provinciale del potere di riparto, agli enti destinatari, delle somme percepite a titolo di erogazioni liberali di cui all'art. 100 del T.U. delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. n. 917/1986 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa regionale.

- D.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 9, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza per la sospensione dell'esecuzione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcolodipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT, anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*undecies*, in relazione al nuovo art. 94, comma 9, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciato stravolgimento del contenuto originario del d.P.R. n. 272/2005, con l'introduzione in sede di conversione di norme ad esso estranee - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione in sede di Conferenza permanente in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*undecies*, art. 4-*quaterdecies* e art. 4-*quinqüesdecies*.
- Costituzione, omessa indicazione numerica del parametro costituzionale.....

Pag. 85

- n. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006 (della Regione Liguria).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito ed ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 1, prima parte del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, commi 2, lett. m), 3 e 4, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Eliminazione degli enti ausiliari dai soggetti di cui possono avvalersi i comuni ed i servizi pubblici per le tossicodipendenze - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*vicies ter*, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, comma 2, lett. *m*), 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione in sede di Conferenza permanente in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*quinqüesdecies* e 4-*vicies ter*, comma 28.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118, anche in relazione all'art. 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.....

Pag. 94

- n. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006 (della Regione Piemonte).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza per la sospensione dell'esecuzione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcolodipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT, anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza d'intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*undecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e delle strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza di intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quaterdecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito ed ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza di intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinquiesdecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119

Pag. 101

- n. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006 (della Regione Umbria).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e delle strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di tutela della salute.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*quaterdecies*, e 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30 in relazione al nuovo art. 113 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 32, 117 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito - Autorizzazione delle strutture private alla specifica attività prescelta - Subordinazione al possesso di requisiti minimi (personalità giuridica di diritto pubblico e privato, natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e ss. del c.c.; disponibilità di locali e attrezzatura adeguata al tipo di attività prescelta e personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelta; presenza di un'équipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico, con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza, dello psichiatra e/o psicologo, in caso di scelta di attività di diagnosi della tossicodipendenza; presenza numericamente adeguata di educatori professionali e di comunità, supportata dal medico e dallo psicologo, per la specifica attività di cura e riabilitazione) - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario, trattandosi di livelli attinenti alle strutture sanitarie e non agli standard delle specifiche prestazioni.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinquiesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m), e comma terzo.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Autorizzazione delle strutture private ad operare nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze - Determinazione dei requisiti strutturali e tecnologici - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*quinquiesdecies* e 4-*sexiesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, art. 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza di sospensione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*octies*, e 4-*undecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, artt. 97 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi - Attività di certificazione, relativa alla prevenzione, cura e riabilitazione dei tossicodipendenti da parte anche delle strutture private autorizzate - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*quaterdecies*, 4-*quinquiesdecies*, 4-*sexiesdecies*, e 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, omessa indicazione numerica dei parametri costituzionali.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina complessiva e segnatamente degli artt. 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies*, 4-*vicies ter*, del d.l. 30 dicembre 2006, n. 272, nel testo sostituito e/o integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 - Ricorso della Regione Umbria - Richiesta alla Corte di dichiarazione di illegittimità costituzionale conseguenziale delle disposizioni sopra menzionate limitatamente alla parte in cui si prevedono uniformi condizioni di parità tra i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e le strutture private autorizzate dal S.S.N.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, nel complesso e segnatamente degli artt. 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies*, e 4-*vicies ter*.
- Costituzione, omessa indicazione numerica dei parametri costituzionali

n. 64. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2006 (della Regione Lazio).

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina delle modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 7.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata violazione dell'autonomia della Regione in materie di competenza regionale - Lamentato contrasto con la previsione statutaria che riserva in via esclusiva alla Regione Lazio lo strumento programmatico - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; Statuto della Regione Lazio, art. 50; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Pesca - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori e alle attività della pesca inclusa la pescaturismo - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'osservatorio nazionale dell'agriturismo - Obbligo per le Regioni di comunicare una relazione annua, dati e informazioni - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata attribuzione all'Amministrazione statale di un ruolo di indirizzo e coordinamento, a contenuto altamente indeterminato, in una materia di competenza regionale e in carenza di esigenze di sussidiarietà - Lamentato finanziamento delle attività di comunicazione con risorse proprie della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11

- n. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2006 (della Regione Toscana).

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio del tempo di lavoro necessario, nonché secondo il criterio della prevalenza presunta dell'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di criteri contrastanti rispetto a quelli stabiliti dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina della somministrazione di pasti e bevande - Apporto prevalente di «quota significativa di prodotto proprio» e di prodotti di aziende agricole della zona, intese quali aziende «collocate in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di criteri contrastanti rispetto a quelli stabiliti dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 4, lett. a), b), c), e), e f).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e dei locali adibiti all'esercizio dell'attività agrituristica - Autorizzazione all'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti non superiori a 10, valenza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti di dieci posti letto, sufficienza di opere provvisoria ai fini del rispetto delle norme in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina di dettaglio e autoapplicativa contrastante con quella stabilita con legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente regionale nelle materie dell'alimentazione, della tutela della salute e del governo del territorio - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Procedimento amministrativo per l'esercizio dell'attività agrituristica - Comunicazione di inizio attività, accertamenti e rilievi da parte del Comune, modalità e tempi per gli adeguamenti, sospensione dell'attività, variazione delle attività in precedenza autorizzate - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina di dettaglio e autoapplicativa contrastante con quella stabilita con legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 6, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di comunicazione al Comune - Comunicazione delle tariffe massime, riferite ai periodi di alta e bassa stagione, valide per l'anno seguente - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 8.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri di classificazione delle aziende agrituristiche - Determinazione ad opera del Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina contrastante con quella stabilita dalla Regione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo, e della relativa potestà regolamentare - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione dell'autonomia regionale in relazione alla attività di programmazione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Pesca - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, art. 117.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Obbligo delle Regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti nella legge statale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata indebita adozione da parte del legislatore statale di norme di dettaglio e autoapplicative non qualificabili come principi - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117

Pag. 125

- N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2006 (dal Presidente del Consiglio dei ministri).

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Individuazione - Attività pratiche non sanitarie finalizzate al mantenimento dello stato di benessere delle persone e alla prevenzione delle situazioni di disagio fisico e psichico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e l'istituzione di nuovi e diversi albi, ordini o registri - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma 3.

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Istituzione di un elenco regionale delle discipline bionaturali per il benessere - Affidamento alla Giunta regionale del compito di fissare i requisiti per l'iscrizione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e l'istituzione di nuovi e diversi albi, ordini o registri - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, artt. 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma 3.

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Istituzione del Comitato regionale delle discipline bionaturali per il benessere - Norme finali e transitorie - Ricorso del Governo - Inscindibile connessione con le norme specificamente censurate della stessa legge regionale - Richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, artt. 6, 7 e 8.
- Costituzione, art. 117, comma 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27 Pag. 132

N. 31. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 17 maggio 2006 (del Tribunale di Roma).

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il delitto di ingiuria a carico dell'on. Stefano Stefani per le dichiarazioni da questi rese nei confronti dell'on. Daniele Apolloni - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, nona sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 4 febbraio 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma » 134

N. 162. Ordinanza del Tribunale di Parma del 16 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità anche nel corso e per la realizzazione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis» (d.lgs. 270/1999), che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie - Contrasto con il principio di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 91 » 136

N. 163. Ordinanza emessa del Tribunale di Parma del 23 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità anche nel corso e per la realizzazione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis» (d.lgs. 270/1999), che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie - Contrasto con il principio di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 91 » 142

n. 164. Ordinanza del Tribunale di Parma del 20 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71

Pag. 149

n. 165. Ordinanza del Tribunale di Parma del 20 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71

Pag. 159

n. 166. Ordinanza del Tribunale di Parma del 20 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71

Pag. 169

N. 167. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 10 marzo 2006.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di termini di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in primo grado ove, alla data di entrata in vigore della novella, vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento - Disparità di trattamento tra imputati - Contrasto con il principio generale di diritto comunitario dell'applicazione retroattiva della pena più mite - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione artt. 3, 10, primo comma, 27, comma terzo, e 111, comma secondo

Pag. 179

N. 168. Ordinanza del Tribunale di Varese del 25 gennaio 2006.

Processo penale - Mezzi di ricerca delle prove - Disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni tra presenti - Mancata estensione a «qualsiasi captazione di immagini in luoghi di privata dimora» - Lesione della libertà personale, dell'inviolabilità del domicilio e della libertà di comunicazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 135/2002.

- Codice di procedura penale, art. 266, comma 2.
- Costituzione, artt. 13, commi primo e secondo, 14, commi primo e secondo, e 15

» 182

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 211

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Norme della Provincia autonoma di Trento - Individuazione delle tipologie degli interventi di cooperazione solidale nonché dei beneficiari - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di politica estera - Illegittimità costituzionale.

- Legge Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, artt. 3, 4, 5 e 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *a*); Statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 maggio 2005, depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), denunciando la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *a*), della Costituzione e degli artt. 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol appro-

vato con d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo).

1.1. — Afferma il ricorrente che la Provincia autonoma di Trento, con il prevedere «iniziative di solidarietà internazionale... rivolte prioritariamente ai paesi che, in base agli indici di sviluppo e qualità della vita, versino in condizioni di particolare disagio», ha inteso legiferare nella materia della cooperazione decentrata che attiene direttamente a quella della cooperazione allo sviluppo, a sua volta attinente alla cooperazione internazionale quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» e, dunque, in un campo di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione. Secondo il ricorrente, inoltre, la legge provinciale ricadrebbe in una materia che esula palesemente da quelle che per competenza statutaria sono attribuite alla Provincia autonoma di Trento e si porrebbe in aperto contrasto con il predetto sistema di disciplina centralizzata della materia. In particolare, il combinato disposto degli articoli 3 e 5 — in cui si stabiliscono i modi di intervento nell'ambito della cooperazione internazionale in relazione ai soggetti coinvolti e alla tipologia delle azioni previste — e l'art. 4 — che individua i Paesi destinatari delle iniziative di solidarietà — si porrebbero in aperto contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge n. 49 del 1987, la quale rimette al Ministro degli affari esteri «la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento».

1.2. — Inoltre, prosegue l'Avvocatura dello Stato, l'art. 7, nel prevedere contenuto e modi di attuazione dei programmi di cooperazione decentrata, non terrebbe conto di quanto stabilito dall'art. 3 della ricordata legge statale n. 49 del 1987 («la politica della cooperazione allo sviluppo è competenza del Ministro degli affari esteri»; «per la determinazione degli indirizzi generali ... e le conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento è istituito nell'ambito del CIPE il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo»), né di quanto affermato nell'art. 5 della stessa legge, che attribuisce alla competenza del Ministro degli affari esteri la funzione di promuovere e coordinare ogni iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo.

2. — Con atto depositato in data 21 giugno 2005, fuori termine, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), denunciando la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *a*), della Costituzione, nonché degli articoli 8 e 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol approvato con d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), perché, in contrasto con la legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), introducono una disciplina attinente ad una materia che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato.

2. — Il ricorso è fondato.

2.1. — L'art. 117, comma secondo, lettera *a*), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri «rapporti internazionali» da un lato e «politica estera» dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine «rapporti internazionali».

Mentre i «rapporti internazionali» sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la «politica estera» concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo.

2.2. — Le attività di cooperazione internazionale disciplinate negli articoli impugnati della legge della Provincia autonoma di Trento, sono destinate ad incidere nella politica estera nazionale, che è prerogativa esclusiva dello Stato, come espressamente sancito dall'art. 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che la «cooperazione allo sviluppo è parte

integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP».

La legge impugnata prevede, invero, un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia.

Implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo pienamente nella materia della cooperazione internazionale, la legge provinciale finisce con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

2.3. — D'altra parte, la semplice affermazione di principio, contenuta nell'art. 1 della legge impugnata, in base alla quale le iniziative di cooperazione dovranno sempre avvenire «in conformità con la Costituzione e nel rispetto degli indirizzi di politica estera della Repubblica e della legislazione statale di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, nono comma», non vale ad escludere la lesione della sfera di competenza statale. La normativa statale richiamata nella citata clausola di salvaguardia è, infatti, quella dettata dall'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, lungi dal porsi in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera, detta, proprio sul presupposto della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al Titolo V, specifiche e particolari cautele per lo svolgimento concreto della sola condotta internazionale delle Regioni.

3. — Tutte le norme censurate, dunque, per il solo fatto di intervenire nella sfera della politica estera, riservata in via esclusiva allo Stato, sono in contrasto con il riparto di competenze legislative delineato nel Titolo V della Costituzione senza peraltro essere in alcun modo legittimanti delle previsioni di cui agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972. Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il presidente: MARINI

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 212

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata omessa indicazione della materia su cui la Regione ha inteso intervenire, con conseguente incostituzionalità dell'intera legge regionale - Reiezione.

– Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Individuazione degli ambiti territoriali in cui la raccolta è libera - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Superamento dei limiti fissati dalla norma di principio statale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, art. 2, lettere *b)* e *c)*.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 16 dicembre 1985, n. 752, art. 3.

Alimenti e bevande - Norme della Regione Umbria - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi - Individuazione, fra le zone in cui la raccolta è libera, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua - Definizione ed identificazione delle tartufaie controllate - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

– Legge Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, art. 2, lettera *a)*, e art.4.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, e terzo comma; legge 16 dicembre 1985, n. 752, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 — Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 agosto 2004, depositato in cancelleria il 7 agosto 2004 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2006 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabrizio Figorilli per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso ritualmente notificato e depositato, ha impugnato gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 — Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), per contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo, della Costituzione.

Premette la parte ricorrente che la legge impugnata non indica quale sia la materia sulla quale la Regione ha inteso intervenire ed assume che tale omissione di per sé costituisca un vizio di legittimità costituzionale dell'intera legge.

Con specifico riferimento alle singole norme impuginate, rileva quindi l'Avvocatura che l'art. 2 della legge, che individua gli ambiti territoriali in cui la raccolta dei tartufi è libera, incide — come si desume anche dalla giurisprudenza di questa Corte — sulla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Ma se anche — prosegue l'Avvocatura — la raccolta dei tartufi potesse essere ricondotta ad una delle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comunque la legge regionale avrebbe dovuto rispettare i principi fondamentali fissati dalla legge statale. E se è vero che la libertà di raccolta costituisce un principio fondamentale fissato dalla legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), detto principio non può che ritenersi comprensivo anche dei limiti che a tale libertà vengono posti dalla stessa legge statale.

Sarebbero proprio tali limiti ad essere invece modificati in maniera significativa dalla norma impugnata, che consente la libera raccolta non solo — come già dispone la legge statale — nei boschi e nei campi non coltivati, ma anche nei parchi (che trovano la loro disciplina nella legge statale 6 dicembre 1991, n. 394, ed in particolare nell'art. 11), nelle aree naturali protette (disciplinate dagli artt. 22 e seguenti della stessa legge n. 394 del 1991), nelle aziende faunistico-venatorie e nelle aree demaniali, senza alcuna distinzione tra demanio statale e demanio regionale o sub-regionale, con conseguente violazione della richiamata norma costituzionale.

Ancora più evidente sarebbe poi l'illegittimità costituzionale della norma impugnata se si ritenesse che essa intende disciplinare la libertà di raccolta anche nei confronti dei proprietari dei fondi, in quanto, in tal caso, ne risulterebbe investito il regime della proprietà privata e, di conseguenza, la materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Da analoghi vizi sarebbe affetto anche l'art. 4 della legge regionale, che da un lato incide sulla individuazione delle tartufaie controllate, attraverso la definizione del concetto di presenza diffusa, e dall'altro fissa un limite massimo alla loro estensione, in tal modo derogando ai principi fissati dall'art. 3 della legge statale n. 752 del 1985.

Inoltre, poiché ai sensi del medesimo art. 3 la proprietà dei tartufi prodotti nelle tartufaie controllate non spetta ai proprietari dei terreni ma a coloro che le conducono, anche questa norma — secondo l'Avvocatura — verrebbe in definitiva ad interferire nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Umbria, concludendo per il rigetto del ricorso.

Osserva, preliminarmente, la Regione, quanto alla lamentata difficoltà di individuazione della materia cui le norme censurate si riferiscono, che la legge n. 8 del 2004 contiene disposizioni integrative della disciplina dettata dalla precedente legge 28 febbraio 1994, n. 6 (Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), «il cui titolo contiene tutti i riferimenti utili ad una precisa ed inequivocabile identificazione della materia in cui si è voluto intervenire».

Per quanto riguarda poi le censure specificamente riferite agli artt. 2 e 4 della legge, deduce, preliminarmente, la resistente la contraddittorietà ed incoerenza del ricorso, in quanto le disposizioni impuginate sono meramente attuative del principio recato dall'art. 1 della legge, non impugnato, secondo cui «la Regione tutela e valorizza il patrimonio tartuficolo naturale e ne favorisce la ricerca libera ai sensi dell'articolo 2», e appaiono altresì coerenti con l'art. 6, primo comma, della legge-quadro statale, secondo cui «le regioni provvedono a disciplinare la tutela e la valorizzazione del patrimonio tartufigeno pubblico».

Nel merito, la Regione, in primo luogo, assume che la materia in considerazione deve ricondursi alla competenza esclusiva residuale delle Regioni, sia perché non espressamente ricompresa nell'elencazione di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione, sia perché strettamente connessa con materie di esclusiva competenza regionale, quali la tutela del patrimonio agricolo e l'utilizzazione del territorio agro-silvo-pastorale, ovvero concorrente, quale l'alimentazione.

Seppure si volesse accedere alla tesi dell'Avvocatura, secondo la quale la materia sarebbe quella della tutela ambientale, dovrebbe comunque tenersi conto della peculiarità di tale materia, più volte sottolineata dalla stessa Corte costituzionale, in quanto l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, spettando allo Stato il solo compito di fissare uno standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il legislatore umbro — secondo la Regione — nell'estendere gli ambiti di raccolta libera, tenuto conto della specificità del territorio regionale, ha tenuto fermo il riferimento alle aree non coltivate, da considerarsi, in ipotesi, come standard minimo di tutela della risorsa ambientale, e ciò varrebbe ad escludere la violazione dei principi fondamentali posti dalla legge-quadro del 1985, peraltro anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione.

La Regione Umbria, del resto, anche prima della modifica costituzionale aveva esteso, con l'art. 2 della legge n. 6 del 1994, l'ambito dei luoghi in cui praticare la ricerca libera, senza che l'autorità statale sollevasse al riguardo alcun dubbio di costituzionalità.

Del tutto infondata — ad avviso ancora della Regione — è invece la tesi secondo cui costituirebbe principio fondamentale la limitazione della raccolta libera alle sole aree non coltivate ed ai boschi. Se così fosse, la potestà normativa concorrente delle Regioni resterebbe irrilevante, null'altro essendo loro consentito, sul punto, se non riprodurre la norma statale.

Per quanto specificamente concerne la lettera *b*) dell'art. 2 impugnato, la Regione osserva che la norma va interpretata nel senso che l'estensione della ricerca libera deve essere riferita — per ciò che riguarda parchi, oasi e aree demaniali — ai soli ambiti territoriali di competenza regionale, mentre l'inclusione delle zone di ripopolamento e cattura e addestramento cani è legittimata dal fatto che la disciplina di tali aree ricade nella competenza concorrente, se non addirittura residuale, delle Regioni.

Non vi sarebbe lesione alcuna dei principi dettati dalla legge statale n. 394 del 1991 in materia di aree protette, in quanto l'art. 11, comma 3, della legge prevede unicamente divieti nei confronti di attività che possono compromettere paesaggi ed ambienti tutelati «con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat», mentre è evidente che il tartufo non rientra in tali categorie, e l'art. 22 della stessa legge, pure richiamato dall'Avvocatura, si riferisce esclusivamente alla materia dei prelievi venatori.

La legge regionale 3 marzo 1995, n. 9, attuativa della richiamata legge statale, all'art. 15, lettera *c*), stabilisce, del resto, che «le attività agro-silvo-pastorali e la raccolta delle specie vegetali, quali tartufi, funghi ed asparagi, sono consentite in tutte le zone dell'Area naturale protetta».

Quanto alla lettera *c*) del richiamato art. 2, osserva la resistente che, con sentenza n. 328 del 1990, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma (l'art. 6 della legge Regione Umbria 3 novembre 1987, n. 47) del tutto sovrapponibile a quella ora impugnata, in quanto interpretata nel senso di escludere ogni possibile sconfinamento in materie, quali l'ordinamento civile, esclusivamente riservate allo Stato.

Destituite di qualsiasi fondamento sarebbero infine, secondo la Regione, anche le censure riferite all'art. 4 della legge n. 8 del 2004, considerato che il legislatore statale non ha indicato i presupposti quantitativi, uniformi su tutto il territorio nazionale, per l'individuazione delle tartufaie, cosicché la relativa competenza non può che spettare all'autorità regionale.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Umbria ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ribadisce gli argomenti svolti nell'atto di costituzione a sostegno della richiesta di rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 — Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), per contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo, della Costituzione.

Secondo l'Avvocatura la legge regionale sarebbe, innanzitutto, illegittima nella sua interezza per la mancata individuazione della materia in cui la Regione ha inteso esercitare la potestà legislativa.

L'art. 2 della legge, ampliando — rispetto a quanto previsto dalla legge-quadro statale 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo) — gli ambiti territoriali in cui la raccolta è libera, inciderebbe nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, e comunque — se anche si volesse ricondurre la disciplina regionale ad una delle materie di competenza concorrente — violerebbe i principi fondamentali dettati dalla richiamata legge-quadro.

L'art. 4 della medesima legge, indicando limiti minimi di presenza del tartufo per ettaro, ai fini della sussistenza del requisito della presenza diffusa, e limiti massimi di estensione delle tartufaie controllate, derogherebbe, a sua volta, ai principi fondamentali fissati dall'art. 3 della legge statale ed inciderebbe nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale, venendo indirettamente ad alterare il regime della proprietà dei tartufi, che — per quanto riguarda quelli prodotti nelle tartufaie coltivate o controllate — non segue la proprietà del fondo ma spetta a coloro che le conducono.

2. — Va, in primo luogo, disatteso l'assunto, del tutto privo di motivazione, dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la mancata indicazione nella legge regionale della materia nella quale è stata esercitata la potestà legislativa comporterebbe l'incostituzionalità dell'intera legge.

L'indicazione richiesta dalla difesa erariale non solo risulta, infatti, priva di qualsiasi base normativa, ma, provenendo dallo stesso legislatore regionale, si risolverebbe in una sorta di autoqualificazione carente in quanto tale di giuridica rilevanza.

3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004 è fondata, nei limiti di seguito indicati.

Va, innanzitutto, precisato che la materia nella quale si inserisce la normativa regionale impugnata in tema di raccolta dei tartufi è quella della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente.

Il patrimonio tartuficolo costituisce, infatti, una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Tali principi fondamentali sono allo stato enucleabili dalla legge 16 dicembre 1985, n. 752, e in particolare — per ciò che in questa sede rileva — dall'art. 3, primo comma, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati».

La tesi della Regione — secondo cui il principio fondamentale desumibile da tale norma sarebbe solamente quello della libertà di raccolta — non può essere condivisa, essendo evidente che, secondo il legislatore statale, coesistente all'affermazione di tale libertà è la sua limitazione al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze «di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito» (sentenza n. 328 del 1990) e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi.

La norma impugnata non viola siffatto principio fondamentale per quanto riguarda la lettera *a*), in quanto «le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici dalla vigente normativa», lungo i quali viene espressamente consentita la libera raccolta, possono essere senz'altro ricondotti al concetto di terreni non coltivati, per i quali il principio di libera raccolta deriva dalla norma statale.

4. — A diverse conclusioni deve invece pervenirsi quanto alle lettere *b*) e *c*) del medesimo art. 2.

L'art. 2, lettera *b*), consente infatti la libera raccolta «nei parchi e nelle oasi, con esclusione delle zone di «riserva integrale» come definite dalla legge regionale 3 marzo 1995, n. 9, nonché nelle aree demaniali, nelle zone di ripopolamento e cattura, zone addestramento cani», mentre l'art. 2, lettera *c*), la prevede anche «nelle Aziende

faunistico-venatorie e nelle Aziende agro-turistico-venatorie nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di caccia chiusa, con modalità di accesso definite dalla Giunta regionale sentite le associazioni ed il legale rappresentante dell'ente gestore o dell'azienda proprietaria».

Si tratta, in entrambi i casi, di un evidente ampliamento dei limiti fissati dalla norma di principio statale, in quanto parchi, oasi, zone di ripopolamento e addestramento cani, aziende faunistico-venatorie e agro-turistico-venatorie costituiscono ambienti territoriali del tutto diversi dai boschi e terreni non coltivati cui fa riferimento l'art. 3, primo comma, della legge n. 752 del 1985.

Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e la conseguente illegittimità costituzionale della norma regionale, *in parte qua*.

5. — È invece infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2004, che definisce il requisito della «presenza diffusa», ai fini del riconoscimento delle tartufaie controllate, delle quali stabilisce altresì limiti massimi di superficie.

La legge-quadro n. 752 del 1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene».

Stante l'evidente genericità di tale definizione, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, non può che spettare alle Regioni, in base alle regole di riparto della competenza nelle materie di legislazione concorrente, la normativa di dettaglio diretta alla concreta individuazione dei requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata.

Allo stesso modo, in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio, nella legge statale, riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare limiti massimi, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, onde evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati.

È appena il caso di osservare, infine, che la norma impugnata, specificando esclusivamente requisiti e limiti delle tartufaie controllate, non incide di per sé sulla spettanza della proprietà dei tartufi, che resta, invece, disciplinata dalle norme di principio dettate dalla legislazione statale ed in particolare dall'art. 3 della legge 16 dicembre 1985, n. 752. Ciò che vale ad escludere la violazione, nella specie, del limite dell'ordinamento civile posto al legislatore regionale dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettere b) e c), della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi);

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, lettera a), e 4 della medesima legge, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il presidente e redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 213

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Legge finanziaria 2004 - Ricorsi regionali - Separata trattazione delle questioni in materia di pesca - Riserva ad altre pronunce delle diverse ulteriori questioni.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Pesca - Materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione - Limiti.

Pesca - Interventi in favore del settore ittico di cui alla legge n. 41 del 1982 - Previsione, della realizzazione, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalle leggi nn. 131 del 2003 e 38 del 2003, da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province, limitatamente alle rispettive competenze stabilite dalla parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 25 maggio 2000 - Approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004 mediante decreto del Ministro per le politiche agricole e forestali - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva o concorrente regionale in materia di pesca ed acquacoltura - Mancata previsione dell'intesa con le Regioni interessate - Natura transitoria delle disposizioni censurate - Attrazione in sussidiarietà della funzione di rifinanziamento della spesa - Omessa previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, commi 29 e 30.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118.

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Previsione di interventi volti alla salvaguardia delle risorse ittiche regionali mediante il Piano regionale della pesca - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza statale relativa alla disciplina uniforme in materia, nel rispetto degli accordi e contratti internazionali - Genericità delle censure - Inammissibilità della questione.

– Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 4, comma 1, lettera a).

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettere a) ed s).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Piano regionale della pesca - Prevista articolazione territoriale dei distretti di pesca per l'attività di pesca-produzione, mediante regole obbligatorie per tutti gli operatori del settore - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale della disciplina unitaria della pesca nelle acque nazionali e, in base ad accordi internazionali, per la pesca in acque di altre nazioni - Previsione, nella legislazione statale, dei distretti di pesca - Non interferenza della norma regionale con la potestà esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea - Non fondatezza della questione.

– Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 4, comma 2, lettera a).

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera a), in relazione al Regolamento CE n. 2371/2002 (in particolare, artt. 4, 8, 9, 15, 17 e 23) e al Regolamento CE n. 3690/1993 (artt. 2 e 3).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Previsione, tra i componenti della Consulta per l'economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica, di un rappresentante della Capitaneria di Porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli organi ed uffici dello Stato - Previsione, ex art. 105, comma 6, d.lgs. n. 112 del 1998, dell'avvalimento, da parte delle Regioni, degli Uffici delle Capitanerie di porto - Non fondatezza della questione.

– Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, artt. 6, comma 2, lettera e) e 7, comma 1, lettera f).

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera g).

Pesca - Regione Marche - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per gli usi relativi alle attività di pesca - Determinazione da parte della Regione - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in tema di canoni di concessione sul demanio marittimo - Incidenza sulle prerogative dello Stato quale ente «proprietario - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera e).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Previsione della certificazione di qualità del prodotto ittico regionale con istituzione di marchio regionale identificativo del prodotto - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata invasione della competenza statale relativa al divieto di introduzione di qualsiasi misura idonea ad ostacolare l'importazione da altri Paesi comunitari nonché contrasto con l'art. 28 Trattato Unione europea e con il Regolamento CEE n. 2081/92, e violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza - Disposizione non istitutiva di un marchio identificativo di un prodotto ma limitata alla sua incentivazione - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 2, comma 1, lettera f).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Previsione di interventi volti alla salvaguardia delle risorse ittiche regionali mediante l'istituzione del Fondo unico delle politiche della pesca - Conservazione e incremento delle risorse attraverso la predisposizione di piani di gestione di aree di riserva e monitoraggio delle specie ittiche - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata invasione della competenza statale in materia di rapporti internazionali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Genericità delle censure - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 2, comma 1, lettera g).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettere a) ed s).

Pesca - Regione Abruzzo - Norme in materia di pesca marittima e di acquacoltura - Politiche di sostegno all'economia ittica regionale - Istituzione e composizione della Conferenza regionale della pesca - Previsione tra i componenti di un rappresentante di organismi statali quali la Capitaneria di Porto - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli organi ed uffici dello Stato - Previsione, ex art. 105, comma 6, d.lgs. n. 112 del 1998, dell'avvalidamento, da parte delle Regioni, degli Uffici delle Capitanerie di porto - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera g).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 29 e 30, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004), degli artt. 4, commi 1, lettera a), e 2, lettera a), 6, comma 2, lettera e), 7, comma 1, lettera f), e 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura) e degli artt. 2, comma 1, lettere f) e g), 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), rispettivamente promossi con ricorsi della Regione

Toscana e della Regione Emilia-Romagna (ric. n. 32 e ric. n. 33 del 2004) e con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 72 e ric. n. 102 del 2004), notificati il 26 e il 24 febbraio, il 16 luglio e il 18 ottobre 2004, depositati in cancelleria il 3 e il 4 marzo, il 26 luglio e il 26 ottobre 2004 ed iscritti ai nn. 32, 33, 72, e 102 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, della Regione Marche e della Regione Abruzzo;

Udito nella udienza pubblica del 4 aprile 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Marche, Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Toscana (ric. n. 32 del 2004) ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2004) censurando, tra l'altro, l'art. 4, commi 29 e 30, in riferimento all'art. 117 Cost.

Il suddetto comma 29 dispone che, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalle leggi 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), gli interventi in favore del settore ittico di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima) sono realizzati dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura, adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali in data 25 maggio 2000.

L'art. 4, comma 30, della legge n. 350 del 2003, dispone che entro il 28 febbraio 2004, in attuazione di quanto stabilito dal precedente comma, e in deroga alle disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 41 del 1982, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali è approvato il Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004.

Secondo la ricorrente dette previsioni intervengono in materia di pesca ed acquacoltura, «ovverosia in ambiti non riservati alla potestà legislativa esclusiva statale, né ricompresi nell'elenco delle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.» e, pertanto, rientrano nella competenza legislativa residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

In particolare, la disposizione di cui al comma 29 si presenterebbe limitativa di attribuzioni regionali, in quanto mantiene in essere il conferimento di competenze così come definito anteriormente alla riforma costituzionale operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Anche il comma 30 sarebbe viziato da illegittimità costituzionale «in quanto dispone l'approvazione del Piano della pesca e dell'acquacoltura per il 2004 con un atto ministeriale, senza alcun coinvolgimento della Regione, in una materia, invece, di spettanza regionale, in totale violazione dell'art. 117 Cost.».

1.1. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando, anzitutto, con riferimento al censurato comma 29, che il VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura «è stato adottato il 25 maggio 2000, prima cioè della legge costituzionale n. 3 del 2001». Secondo la difesa erariale dovrebbero perciò trovare applicazione l'art. 1, comma 2, e l'art. 7, comma 6, della legge n. 131 del 2003, con la conseguenza che il comma 29 non potrebbe costituire oggetto di censura.

Rispetto all'impugnazione dell'art. 4, comma 30, la difesa erariale osserva che la legge n. 41 del 1982 concerne la pesca marittima e l'acquacoltura in acque marine e salmastre (e non la pesca in acque interne), non potendo quindi sostenersi, anche per la compresenza di competenze dell'Unione europea, la sussistenza della potestà legislativa residuale delle Regioni.

1.2. — La Regione Toscana ha depositato memoria con la quale ha ribadito l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate, in quanto le stesse interverrebbero in ambiti materiali — pesca e acquacoltura — che l'art. 117 Cost. non riserva in via esclusiva allo Stato, né affida alla potestà legislativa concorrente, ma rimette, quindi, alla potestà legislativa di tipo residuale delle Regioni.

Ciò troverebbe altresì conferma nel progressivo trasferimento delle funzioni amministrative, dallo Stato alle Regioni, nella suddetta materia. Né sono ravvisabili le condizioni per la chiamata in sussidiarietà *ex art.* 118, primo comma, Cost.

1.3. — Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie a sostegno delle proprie difese.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che la Regione non ha analizzato i singoli settori di intervento elencati nel decreto ministeriale 25 maggio 2000, con conseguente carenza delle censure formulate tale da determinare l'inammissibilità del ricorso.

Si rileva, quindi, come la ricorrente non consideri il fondamentale limite territoriale che connota le competenze legislative delle Regioni, e che costituisce un antecedente logico rispetto alle elencazioni di materie contenute nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché alle altre disposizioni contenute negli artt. 118 e 119 Cost.

E, infatti, ogni Regione può legiferare in relazione agli ambiti che afferiscono al proprio territorio, come delimitato dai suoi confini terrestri e — se Regione costiera — dal lido del mare. «Nel mare — non solo quello libero ma anche quello territoriale e nello spazio aereo e nello spazio privo di atmosfera non sono tracciabili confini regionali; e del resto nel mare libero e nello spazio non atmosferico non sono tracciabili neppure confini statali».

La difesa dello Stato argomenta la sussistenza della potestà legislativa statale in riferimento ai seguenti parametri costituzionali:

– art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto l'esercizio della pesca marittima è sottoposto a discipline dettate da convenzioni internazionali anche multilaterali;

– art. 117, secondo comma, lettera *e*), in uno con l'art. 120, primo comma, Cost., atteso che «la produzione legislativa regolamentare ed amministrativa delle singole Regioni non può introdurre apprezzabili turbative della corretta e fisiologica competizione tra imprenditori operanti nell'ambito nazionale e/o in quello dell'Unione europea, riservando trattamenti e discipline più favorevoli» a coloro che sono localizzati nel territorio regionale;

– art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto un costante e organico impegno è necessario per la salvaguardia del mare e delle risorse marine;

– in via subordinata, art. 118 Cost., in quanto «l'attività di pesca marittima richiede necessariamente l'esercizio unitario delle funzioni».

2. — La Regione Emilia-Romagna (ric. n. 33 del 2004) ha, a sua volta, impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., i medesimi commi 29 e 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003.

La ricorrente ricorda che, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 41 del 1982, sono stati approvati vari piani triennali della pesca, fino al decreto ministeriale 25 maggio 2000 (Adozione del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura 2000-2002). La parte IV di questo decreto riguarda il bilancio preventivo e contiene la «ripartizione delle risorse finanziarie tra interventi gestiti dallo Stato ed interventi gestiti dalle Regioni» in materie di competenza regionale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

L'art. 4, comma 29, recepisce la ripartizione di competenze fra Stato e Regioni operata dal decreto ministeriale 25 maggio 2000 (scaduto il 31 dicembre 2003) nel contesto del vecchio Titolo V della Costituzione, che attribuiva alla competenza regionale solo la «pesca nelle acque interne».

La norma in questione non sarebbe, dunque, coerente con il nuovo quadro costituzionale, nell'ambito del quale (salvi i titoli di intervento di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato può svolgere e regolare funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale (come la pesca e anche la ricerca e l'educazione alimentare) solo qualora ciò sia reso necessario dal principio di sussidiarietà.

Comunque, ove si ravvisassero esigenze unitarie, permanenti o transitorie, a sostegno di queste competenze statali, il comma 29 sarebbe illegittimo per la mancata previsione dell'intesa con le Regioni.

Anche con riferimento al comma 30, la Regione rileva che, pur ammettendo che per l'approvazione del Piano nazionale possa essere giustificata la competenza statale, la suddetta disposizione risulterebbe illegittima per la mancata previsione dell'intesa con le Regioni interessate, secondo quanto stabilito dalla sentenza di questa Corte n. 303 del 2003.

2.1. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 29 e 30, della legge n. 350 del 2004.

Con successive memorie la difesa dello Stato ha esposto quanto segue.

Preliminarmente è stata prospettata l'inammissibilità delle questioni per l'indeterminatezza delle censure formulate dalla ricorrente.

Nel merito, l'Avvocatura ripercorre l'iter di approvazione e i contenuti del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura, richiamando anche la normativa sopravvenuta, e deduce come la materia controversa vada circoscritta a tre settori: Fondo di solidarietà, contributi per l'associazionismo e ricerca applicata alla pesca e all'acquacoltura, per i quali è ravvisabile la competenza statale.

Rileva, altresì, come i commi 29 e 30 in esame «recano sostanzialmente» una disciplina «transitoria «nelle more» della proroga produzione di una nuova normativa; la concreta applicazione dei commi parrebbe — come desumibile dal riferimento nel comma 30 al 2004 — ormai del tutto esaurita».

2.2. — Anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria, con la quale ha insistito nelle difese svolte. La Regione ha ribadito, altresì, come le norme impugnate abbiano confermato, dopo il 2001, la ripartizione di competenze risultante dal decreto ministeriale 25 maggio 2000, invece di adeguare la disciplina di settore al mutato quadro costituzionale. Si deduce, altresì, come non possa essere condiviso il dedotto esaurimento della normativa *de qua*, e comunque l'irrilevanza di tale eventualità ai fini del giudizio di costituzionalità, in quanto la modalità delle norme impugnate non risultano idonee ad incidere sull'interesse alla decisione.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 72 del 2004) ha impugnato gli artt. 4, commi 1, lettera *a*), e 2, lettera *a*), 6, comma 2, lettera *e*), 7, comma 1, lettera *f*), e 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, recante «Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura».

La difesa dello Stato premette che la materia della pesca persegue interessi pubblici molteplici, riconducibili ad obiettivi di tutela dell'ecosistema e delle risorse ittiche che richiedono una gestione unitaria, attribuibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché di rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *a*), Cost.

3.1. — Le censure sono quindi specificate come di seguito precisato.

La norma contenuta nell'art. 4, comma 1, lettera *a*), prevede che il Piano regionale della pesca contenga, tra l'altro, interventi volti alla salvaguardia di risorse ittiche della Regione. In tal modo la legge regionale qualificherebbe le risorse biologiche come regionali. Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, in realtà, le risorse ittiche necessitano di una disciplina di tutela e conservazione uniforme, nel rispetto, tra l'altro, di convenzioni e accordi internazionali — in particolare si tratta della United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 dicembre 1982, e del United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 agosto 1995. La norma impugnata si pone quindi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost.

L'art. 4, comma 2, lettera *a*), prevede l'articolazione territoriale dei distretti di pesca, con l'introduzione di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano.

In tal modo, si determinerebbe una regionalizzazione della flotta di pesca, in contrasto con i principi che regolano la pesca nazionale secondo criteri unitari. Pertanto detta norma invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione al regolamento CE n. 2371/2002, del 20 dicembre 2002, recante «Regolamento del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca» (artt. 4, 8, 9, 15, 17 e 23) e al regolamento CE n. 3690/1993, del 20 dicembre 1993, recante «Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario che stabilisce le norme relative alle informazioni minime che devono figurare nelle licenze di pesca» (artt. 2 e 3).

Le norme contenute nell'art. 6, comma 2, lettera *e*), e nell'art. 7, comma 1, lettera *f*), della legge della Regione Marche n. 11 del 2004, stabiliscono che tra i componenti della Consulta per l'economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica, nuove strutture regionali che operano nell'ambito della pesca, vi sia un rappresentante delle Capitanerie di porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in quanto dettano norme prescrittive nei confronti di un titolare di un ufficio periferico dello Stato (*cf.* sentenza n. 134 del 2004).

L'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche in esame, affida alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo. Si invaderebbe, pertanto, la competenza esclusiva statale, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.2. — Si è costituita la Regione Marche chiedendo il rigetto del ricorso. Con successiva memoria la ricorrente ha osservato che la disciplina *de qua* è stata adottata anche al fine di disporre di un testo normativo in linea con le disposizioni comunitarie, come modificate dal regolamento CE n. 2792/1999, del 17 dicembre 1999, recante «Regolamento del Consiglio che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca» e dal regolamento CE n. 2371/2002.

La legge impugnata, inoltre, ha abrogato la legge regionale 18 aprile 1994, n. 14 (Interventi per lo sfruttamento razionale delle risorse ittiche, la qualificazione e l'ammmodernamento delle imprese di pesca e la promozione dei consumi ittici), intervenendo in un ambito già rimesso alla potestà legislativa delle Regioni, in ragione del trasferimento delle funzioni amministrative in materia.

A sostegno delle proprie difese la Regione ha richiamato la legislazione adottata in materia da altre Regioni.

3.3. — In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria con la quale ha ribadito le considerazioni svolte a sostegno dei profili di illegittimità costituzionale delle norme impuginate. Lo Stato ravvisa nell'interesse alla tutela delle risorse biologiche del mare una specifica manifestazione del più ampio interesse nazionale alla salvaguardia dell'ambiente, affidato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alle competenze esclusive del legislatore nazionale.

D'altro canto, come affermato dalla Corte, nel sistema costituzionale sono presenti meccanismi (art. 118 Cost.) volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, le istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 102 del 2004) ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, recante «Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica», ed in particolare l'art. 2, comma 1, lettere *f*) e *g*), nonché l'art. 3, comma 2, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale degli stessi.

4.1. — La difesa dello Stato ritiene che la legge presenti i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

L'art. 2, comma 1, lettera *f*), prevede la promozione di certificazioni di qualità del «prodotto ittico catturato dalla Marineria Abruzzese o allevato in impianti di acquacoltura/maricoltura dislocati in Abruzzo o nel mare antistante». Tale disposizione, attuando una protezione della produzione agroalimentare locale, con l'istituzione di un marchio regionale identificativo di prodotti provenienti da una determinata località geografica, è suscettibile di favorire la produzione regionale nei confronti di quelle originarie di altri Stati membri. Il marchio regionale non sarebbe, pertanto, in linea con le disposizioni dettate dal regolamento CEE n. 2081/1992, del 14 luglio 1992, recante «Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari» e risulterebbe incompatibile con l'articolo 28 del Trattato che istituisce la comunità europea, il quale vieta l'introduzione di qualsiasi misura di natura pubblica che possa ostacolare l'importazione da altri paesi comunitari.

La norma impugnata, quindi, non rispettando le disposizioni sopra richiamate, contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost.

La medesima appare, altresì, lesiva, dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa nella materia «tutela della concorrenza».

L'art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge della Regione Abruzzo, prevedendo tra le finalità da perseguire, tramite il «Fondo unico delle politiche della pesca», quelle di conservazione e incremento delle risorse alieutiche, predisposizione di piani di gestione di aree di riserva, nonché monitoraggio di specie ittiche e dell'ambiente marino, attribuisce carattere regionale a risorse biologiche, quali quelle ittiche, che necessitano di una disciplina di tutela e conservazione uniforme, nel rispetto di convenzioni e accordi internazionali — anche in questo caso si tratta della United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 dicembre 1982, e del United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 agosto 1995.

La materia della pesca persegue interessi pubblici molteplici, riconducibili ad obiettivi di tutela dell'ecosistema e delle risorse ittiche, che sfuggono, per la natura degli interessi da tutelare, ai confini territoriali e che richiedono una gestione unitaria. La disposizione regionale, quindi, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di rapporti internazionali e tutela dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost.

Infine, la norma contenuta nell'art. 3, comma 2, prevede tra i componenti della Conferenza regionale della pesca e dell'acquacoltura rappresentanti di organismi statali, quali le Capitanerie di porto. Tale disposizione, nel dettare norme cogenti nei confronti di rappresentanti di uffici periferici dello Stato, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

4.2. — Si è costituita la Regione Abruzzo, chiedendo che le questioni proposte dallo Stato siano dichiarate manifestamente infondate.

La difesa regionale ha dedotto come il quadro normativo in materia di pesca ed acquacoltura presenti le caratteristiche di un sistema multilivello, nel quale interagiscono fonti normative comunitarie, nazionali e regionali. La riforma del Titolo V della Costituzione ha innovato il rapporto tra potestà normativa statale e regionale. In particolare, «pesca e acquacoltura» non sono state ascritte nel novero delle materie di esclusiva competenza legislativa statale, ovvero di competenza legislativa concorrente, sicché le stesse devono essere ricondotte alla potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost.

Con riguardo alle specifiche censure la Regione osserva quanto segue.

L'art. 2, comma 1, lettera f), della legge regionale in esame, non è diretto alla creazione di un marchio regionale identificativo di una produzione agroalimentare locale, quanto «al possibile sostegno alla certificazione di qualità della Marineria abruzzese, del Pesce abruzzese, in forza dell'applicazione di rigorosi disciplinari in materia di metodi di cattura, modalità di primo trattamento e manipolazione, tempi di trasporto a terra ed avvio della commercializzazione».

In relazione alle censure formulate rispetto all'art. 2, comma 1, lettera g), della legge regionale dell'Abruzzo, n. 22 del 2004, la Regione deduce come la norma si inserisca nel quadro normativo internazionale, e al medesimo si adegui. Né sussisterebbe l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dal momento che si è inteso intervenire solo nella predisposizione e attuazione di piani di gestione delle risorse per aree di tutela biologica già istituite, concorrendo, così, alla loro implementazione.

In ordine alle censure formulate rispetto all'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 22 del 2004, la Regione rileva che la previsione della partecipazione alla istituenda Conferenza regionale della pesca e dell'acquacoltura, di un rappresentante designato dalle Capitanerie di porto, ha fondamento nell'art. 105, comma 6, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché nell'art. 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), che richiedono un necessario raccordo con le Capitanerie di porto.

4.3. — L'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria con la quale ha rilevato come le disposizioni legislative introdotte dalla Regione Abruzzo riguardino essenzialmente linee di intervento pubblico a sostegno dell'economia ittica.

Ha affermato, quindi, come non sembri dubitabile che la Regione, in forza dell'assetto delle competenze delineate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, abbia legittimazione a provvedere in materia di pesca e acquacoltura.

Piuttosto, la questione di legittimità costituzionale attiene alle modalità con cui la Regione Abruzzo ha inteso esercitare detta potestà, e, in particolare, all'incidenza della disciplina regionale sul rispetto del Trattato che ha istituito la comunità europea e del regolamento CEE n. 2081/1992. Ad avviso della difesa dello Stato, la Regione Abruzzo può promuovere, nel contesto di un piano economico, i prodotti e i marchi locali, ma non può individuare un ambito di delimitazione delle aree di produzione avulso dai criteri indicati in sede comunitaria. La norma in questione, pertanto, sarebbe lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui introduce un criterio di tutela dei marchi d'origine diverso da quello vigente nel territorio nazionale e nell'area comunitaria, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), in quanto altererebbe la concorrenza tra i prodotti nazionali.

La difesa dello Stato ha ribadito l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge della Regione Abruzzo, in quanto contiene un espresso riferimento alla predisposizione ed attuazione di piani di gestione di aree di riserva e di specie particolari, incidendo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e di tutela dell'ecosistema e dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e s), Cost.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri riafferma l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, tanto più che l'art. 10 del d.lgs. n. 154 del 2004, richiamato dalla Regione, si esprime in termini di raccordo tra le Commissioni consultive istituite dalle Regioni e le Capitanerie di porto.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte quattro ricorsi, dei quali due sono stati proposti, rispettivamente, dalla Regione Toscana (ric. n. 32 del 2004) e dalla Regione Emilia-Romagna (ric. n. 33 del 2004) nei confronti di talune disposizioni di una legge dello Stato, gli altri due, invece, sono stati proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 72 e ric. n. 102 del 2004) contro leggi, rispettivamente, della Regione Marche e della Regione Abruzzo.

2. — Oggetto di esame in questa sede sono soltanto le questioni di costituzionalità prospettate nei suindicati ricorsi con riferimento al riparto delle competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e le Regioni in materia di pesca. Vanno, invece, riservate ad altre pronunce le ulteriori questioni di costituzionalità proposte con i ricorsi regionali n. 32 e n. 33 del 2004.

3. — Considerata la sostanziale identità della materia trattata con i quattro ricorsi sopra citati, nonché l'analogia di parte delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti — nei limiti sopra precisati — per essere decisi con unica sentenza.

4. — Prima di procedere all'esame delle diverse questioni di costituzionalità prospettate nei ricorsi *de quibus*, occorre delineare, sia pure succintamente, il quadro normativo, relativo al settore della pesca, precedente alle modifiche apportate al Titolo V della Parte seconda Cost. dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.1. — Il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva, come è noto, alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia di «pesca nelle acque interne», nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

In base al testo originario dell'art. 118 Cost. spettavano alle Regioni le funzioni amministrative nella suddetta materia, tranne quelle di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite dalle leggi della Repubblica anche alle Province, ai comuni o ad altri enti locali.

4.2. — A differenza di quanto disposto per le Regioni a statuto ordinario, sin dalla costituzione delle Regioni a statuto speciale si è avuta l'attribuzione alle medesime (e con riguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol alle Province autonome di Trento e di Bolzano) delle funzioni legislative ed amministrative relative non solo alla «pesca nelle acque interne», ma anche alla «pesca marittima», ad eccezione, per quest'ultima, delle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol, per evidenti ragioni di ordine geografico.

Il richiamo per le Regioni ad autonomia speciale del termine «pesca», senza ulteriori specificazioni (art. 2, comma 1, lettera *l*), dello «statuto speciale per la Valle d'Aosta»; art. 3, comma 1, lettera *i*), dello «statuto speciale per la Sardegna»; art. 11, comma 1, numero 15, dello «statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; art. 4, comma 1, numero 3, dello «statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»; art. 14, comma 1, lettera *l*), dello «statuto della Regione siciliana»), ha fatto ritenere, fondatamente, che le competenze delle Regioni a statuto speciale, che hanno sbocco sul mare, fossero più ampie di quelle delle Regioni a statuto ordinario, aventi la medesima caratteristica, come attribuite dagli artt. 117 e 118 Cost., nei rispettivi testi originari.

4.3. — Sul punto è opportuno richiamare la giurisprudenza costituzionale di più significativo rilievo. Questa Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957, ritenne legittime alcune disposizioni normative adottate dalla Regione Sardegna in materia di pesca, che estendevano la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale, in ragione della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale «senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali». Con la successiva sentenza n. 21 del 1968, anch'essa relativa a norme della Regione Sardegna, veniva precisato che «le singole competenze regionali debbono intendersi rigorosamente limitate, così da escludere ogni esorbitanza in materie connesse di competenza statale, e senza pregiudizio delle implicazioni di questa competenza, la quale tutela interessi pubblici estranei alla sfera regionale». La pronuncia n. 203 del 1974, quindi, nel delimitare l'ambito della potestà legislativa della Regione Sardegna, affermava che la «“pesca” come materia di competenza regionale, è l'attività diretta, indipendentemente dai mezzi adoperati e dal fine perseguito, a catturare esemplari di specie il cui ambiente abituale o naturale di vita siano date acque. Codesta attività, in sé e finalisticamente considerata, evidenzia determinati interessi tipici, privati e pubblici; e le norme che la disciplinano, proprio di codesti interessi integrano la tutela».

Tuttavia, la Corte rilevava che accanto agli stessi vi erano «altri interessi, il cui perseguimento è certamente giovevole alla pesca, ma che ha una ben più ampia o generale portata» (quali la conservazione ed il miglioramento del patrimonio ittico, delle risorse biologiche del mare e dell'ambiente marino in genere), considerati meritevoli di tutela nell'ordinamento interno e sul piano internazionale, e che la disciplina delle relative attività non poteva essere compresa, in modo immediato o meno, nelle competenze statutarie.

4.4. — Nella vigenza dell'originario art. 117 Cost., il settore *de quo* è stato oggetto di disciplina organica per effetto della legge 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima), e della legge 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima). Proprio la legge n. 41 del 1982 introduceva, con la previsione di un Piano nazionale, una gestione programmata e controllata dell'attività di pesca, allo scopo di promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare, attraverso uno sviluppo equilibrato dell'attività considerata.

4.5. — Successivamente, in attuazione della delega legislativa conferita dall'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), è stato emanato il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226 (Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57).

Occorre rilevare, in proposito, come l'art. 1, comma 1, del suddetto decreto abbia assunto nella sfera dei principi della sostenibilità e delle responsabilità verso l'ambiente e verso i consumatori, le finalità di sviluppo economico, gestione razionale e valorizzazione delle risorse biologiche del mare.

4.6. — Con riguardo al riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni a statuto ordinario, in ordine alla pesca e all'acquacoltura, occorre, in primo luogo, richiamare il significativo nucleo di normazione emanato nell'anno 1972.

4.7. — Con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), si operava un primo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario, in materia, tra l'altro, di pesca nelle acque interne, per i rispettivi territori. In particolare, il trasferimento riguardava (art. 1, comma 2, lettera *p*), le funzioni amministrative concernenti l'esercizio della pesca nelle acque interne, le riserve di pesca, la piscicoltura ed il ripopolamento ittico. L'art. 4 del suddetto decreto stabiliva i settori in cui, diversamente, restavano ferme le competenze statali.

4.8. — Successivamente, per effetto degli artt. 79 e 100 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative alla materia «pesca nelle acque interne», che concernono la tutela e la conservazione del patrimonio ittico, gli usi civici, l'esercizio della pesca, il rilascio della licenza, la piscicoltura e il ripopolamento, lo studio e la propaganda, i consorzi per la tutela e l'incremento della pesca, nonché «le funzioni relative alla pesca nelle acque del demanio marittimo interno, così come delimitato dall'art. 1, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639» (in riferimento, quindi, alle zone di mare ove sboccano fiumi e altri corsi d'acqua, naturali o artificiali, ovvero quelle che comunicano direttamente con lagune e bacini di acqua salmastra).

4.9. — Quindi, il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), attuativo della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), all'art. 1, comma 2, ha conferito alle Regioni «tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero» delle risorse agricole, alimentari e forestali, «relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione», tranne quelli (elencati nell'art. 2), riservati al neo istituito Ministero per le politiche agricole.

A ciò va aggiunto che l'art. 105, comma 6, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), ha stabilito che «per lo svolgimento di compiti conferiti in materia di diporto nautico e pesca marittima le regioni e gli enti locali si avvalgono degli uffici delle capitanerie di porto». In attuazione del d.lgs. n. 143 del 1997, sono poi state emanate leggi regionali di individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali in materia e di quelle mantenute in capo alle Regioni stesse.

5. — Con il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la pesca non è stata inserita nell'elenco di materie rimesse alla potestà legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., né è stata ascritta alla competenza concorrente di cui al terzo comma del suddetto articolo.

Ciò ha portato a ritenere che la mancata espressa attribuzione della pesca alla competenza legislativa esclusiva statale o concorrente dello Stato e delle Regioni, comporti la riferibilità della stessa, nella sua globalità, alla potestà legislativa regionale «residuale», e dunque piena. In proposito, occorre, tuttavia, ricordare come questa Corte (sentenza n. 370 del 2003) abbia chiarito che, in via generale, deve essere affermata l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.».

D'altro canto, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa; «in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione» (sentenza n. 231 del 2005).

5.1. — Nella vigenza del nuovo Titolo V, con la legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), è stata conferita delega al Governo per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste.

In attuazione di tale delega, con riguardo alla pesca, sono stati adottati più decreti delegati: decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima); decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38); decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38).

5.2. — In ragione della nuova disciplina di settore contenuta nella legge delega e nei decreti delegati da ultimo richiamati (che, tra l'altro, hanno abrogato la legge n. 41 del 1982 e, in parte, la legge n. 963 del 1965), al Piano nazionale della pesca, di durata triennale, previsto dall'art. 1 della legge n. 41 del 1982 (*cf.*, altresì, l'art. 4, comma 29, della legge n. 350 del 2003), è subentrato il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 154 del 2004; art. 5 del d.lgs. n. 100 del 2005), adottato dal Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, previa consultazione del neo istituito «Tavolo Azzurro».

6. — Lo sviluppo legislativo segnato nel tempo dalle disposizioni sopra richiamate è caratterizzato, nel complesso, dal venire meno del richiamo alla distinzione tra «pesca nelle acque interne» e «pesca marittima» quale criterio per definire l'ambito della competenza legislativa e amministrativa, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni in materia. Si può, inoltre, rilevare una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema della pesca in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi. Infine, la nozione di pesca marittima — art. 1 del d.lgs. n. 153 del 2004 — quale attività (diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare) svolta dagli imprenditori ittici, dai pescatori e dagli altri soggetti per i quali è responsabile, direttamente e unitariamente lo Stato italiano, secondo le pertinenti norme comunitarie ed internazionali, pone in luce l'assorbente carattere di attività economica assunto dalla pesca; a ciò consegue la previsione di una serie di misure di sostegno a favore non solo dell'attività di pesca, ma anche delle diverse e ulteriori attività (quali la trasformazione e la commercializzazione del pescato), svolte sulla terraferma, che ne costituiscono parte integrante o vi sono strettamente connesse.

7. — In base alle considerazioni svolte, si deve, dunque, rilevare che la mancanza nell'attuale art. 117 Cost. di una espressa attribuzione di potestà legislativa in materia di «pesca nelle acque interne», da un lato, non consente, per le specificità del settore pesca, di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.); dall'altro, conferma la progressiva generale attribuzione della «pesca» alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque.

7.1. — La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

7.2. — L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

8. — È, pertanto, sulla base dei suindicati principi che deve essere effettuato lo scrutinio di costituzionalità sulle norme impugnate.

9. — Devono formare oggetto di esame, in primo luogo, le questioni di costituzionalità proposte dalla Regione Toscana e dalla Regione Emilia-Romagna (ric. n. 32 e ric. n. 33 del 2004) in ordine ai commi 29 e 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, con motivazioni sostanzialmente identiche, basate sulla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. In particolare, la Regione Toscana lamenta la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., mentre la Regione Emilia-Romagna deduce la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

9.1. — Il comma 29 del citato art. 4 dispone che «nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e dalla legge 7 marzo 2003, n. 38, gli interventi in favore del settore ittico di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 41, sono realizzati dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto ministeriale 25 maggio 2000 del Ministro delle politiche agricole e forestali».

A sua volta, il comma 30 del medesimo art. 4 prevede che «entro il 28 febbraio 2004, in attuazione di quanto previsto al comma 29 e in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della legge 17 febbraio 1982, n. 41, e successive modificazioni, con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali è approvato il Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004».

9.2. — Le riportate disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto, intervenendo in ambiti materiali — e precipuamente pesca e acquacoltura — non riservati dal medesimo art. 117 Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, sussisterebbe la competenza residuale delle Regioni o concorrente delle stesse con lo Stato, a nulla rilevando che tali ambiti possano avere qualche interferenza con la competenza statale relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, in parte, anche con quella della tutela della concorrenza.

In via subordinata, la sola Regione Emilia-Romagna lamenta che, comunque, pure a volere ritenere che, per esigenze unitarie, competenze regionali siano state attribuite allo Stato dalle norme impugnate, quest'ultime sarebbero egualmente costituzionalmente illegittime per l'assenza di adeguate forme di intesa con le Regioni.

9.3. — In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato per l'indeterminatezza delle censure poste dalle ricorrenti.

Le stesse, pur nella loro sinteticità, consentono di apprezzare sufficientemente il contenuto sostanziale della lamentata invasione della sfera di competenza legislativa regionale.

9.4. — Nel merito, va innanzitutto rilevato che le norme impugnate hanno carattere dichiaratamente transitorio, in quanto relative al periodo precedente all'attuazione delle deleghe legislative, che è avvenuta con l'emanazione dei relativi decreti delegati, nei termini all'uopo previsti ed ormai scaduti.

Tale circostanza, pur non facendo venire meno l'interesse alla caducazione di tali norme, induce a ritenere che la disciplina introdotta dalle disposizioni censurate trovi giustificazione nell'esigenza di evitare un vuoto di normazione nel periodo intercorrente tra l'emanazione della legge di delega e la sua attuazione. D'altronde questa Corte, già in altre occasioni (sentenze n. 417 del 2005, e n. 36 del 2004), ha escluso la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali sul rilievo del loro carattere meramente transitorio.

9.5. — Al di là, comunque, delle suindicate considerazioni, deve osservarsi che la disposizione dell'art. 4, comma 29, nel prevedere il citato regime transitorio, stabilisce che gli interventi in favore del settore ittico, di cui alla legge n. 41 del 1982 (abrogata dall'art. 23 del d.lgs. n. 154 del 2004), «sono realizzati dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto ministeriale 25 maggio 2000 del Ministero delle politiche agricole e forestali».

Orbene, la richiamata Parte IV del Piano (la cui rubrica reca «il bilancio preventivo»), ripartisce tra lo Stato e le Regioni le risorse finanziarie per i diversi settori di intervento che sono riconducibili sia a competenze statali, sia a competenze regionali.

Per completezza del quadro normativo in materia, deve essere ricordato che l'art. 69, comma 14, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2003), con disposizione non impugnata da alcuna Regione, ha prorogato sino al 31 dicembre 2003 il

periodo di vigenza del Piano in questione. Per l'anno 2004, poi, è intervenuto il decreto ministeriale 7 maggio 2004 (Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004) sulla base di quanto previsto dal comma 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, anch'esso oggetto di impugnazione in questa sede.

Quest'ultimo Piano, nel precisare che la suddetta legge n. 350 del 2003 ha individuato gli interventi nazionali nel settore ittico da finanziarsi con dotazioni di bilancio a gestione nazionale, secondo il riparto delle competenze tra Stato e Regioni fissato dal Piano per gli anni 2000 — 2002, ha disposto il rifinanziamento della spesa nei seguenti settori: credito peschereccio, osservatorio del lavoro, associazionismo, cooperazione, ricerca applicata alla pesca e l'acquacoltura, campagna di educazione alimentare, interventi sul sistema statistico, finanziamento degli organi collegiali, missioni all'estero, iniziative a sostegno dell'attività ittica, controllo dell'attività di pesca da parte delle Capitanerie di porto, Fondo di solidarietà, studi di mercato (ISMEA), Commissione per la sostenibilità (INEA), campagne di promozione, polizze assicurative, accordi di programma, ristrutturazione aziendale e ricapitalizzazione delle cooperative.

9.6. — Come appare palese, il rifinanziamento delle spese così disposto va ad incidere sia su ambiti di competenza statale, che su ambiti di competenza regionale. Inoltre, sussistono sufficienti elementi per ritenere che un intervento finanziario così complesso ed articolato può giustificare, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'allocazione delle relative funzioni ad un livello unitario che, nella specie, è quello dello Stato.

Deve, quindi, ritenersi, tanto con riferimento alla natura transitoria delle disposizioni censurate, quanto con riguardo alla chiamata in sussidiarietà, al livello statale, della funzione di finanziamento della spesa, che le disposizioni medesime rientrano nella competenza dello Stato. Nondimeno, sarebbe stato egualmente necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego, mediante intesa.

9.7. — La disposizione del comma 29 dell'art. 4, della legge n. 350 del 2003 deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non fa applicazione del principio di leale collaborazione, nella forma dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

9.8. — Analogamente, e per le stesse ragioni sostanziali, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 30 del medesimo art. 4, data la mancata previsione dell'intesa nella fase di approvazione del Piano per l'anno 2004 e nella consequenziale ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego.

10. — Devono essere esaminati ora i due ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti, rispettivamente, della Regione Marche e della Regione Abruzzo.

11. — Con il ricorso n. 72 del 2004 sono stati impugnati gli artt. 4, commi 1, lettera *a*), e 2, lettera *a*), 6, comma 2, lettera *e*), 7, comma 1, lettera *f*), e 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura).

11.1. — La difesa dello Stato premette che la materia della pesca persegue interessi pubblici molteplici, che richiedono una gestione unitaria, attribuibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché, di rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *a*), Cost.

11.2. — È censurato, quindi, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui prevede che il Piano regionale della pesca contenga, tra l'altro, interventi volti alla salvaguardia di risorse ittiche della Regione, ritenendolo in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost.

Ad avviso del ricorrente la disposizione qualificerebbe dette risorse come regionali, mentre le stesse necessitano di una disciplina di tutela e di conservazione uniforme, nel rispetto, tra l'altro, di convenzioni e accordi internazionali — individuabili nella United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 dicembre 1982, e nel United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 agosto 1995.

11.2.1. — La questione è inammissibile.

11.2.2. — Le censure proposte sono generiche non facendosi riferimento, in particolare, con riguardo agli atti internazionali invocati, ad alcuna specifica disposizione degli stessi. Per altro verso, va osservato come la predisposizione di piani regionali sia prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 154 del 2004, il quale stabilisce che le Regioni, «entro il 31 dicembre dell'anno precedente ciascun triennio di programmazione nazionale», «approvano i programmi regionali della pesca e dell'acquacoltura, o gli eventuali aggiornamenti, contenenti l'indicazione degli interventi di competenza da realizzare con le proprie dotazioni di bilancio».

11.3. — Anche l'art. 4, comma 2, lettera *a*), della legge regionale delle Marche in esame, è sospettato di illegittimità costituzionale. La disposizione indica tra i contenuti del Piano regionale l'articolazione territoriale dei distretti di pesca «intesi non come confine ma come regolamentazione dell'attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano». Ad avviso della difesa dello Stato, detta previsione determinerebbe una regionalizzazione della flotta di pesca, in contrasto con i principi che regolano la pesca nazionale secondo criteri unitari, così ledendo la competenza esclusiva statale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione al regolamento CE n. 2371/2002, del 20 dicembre 2002, recante «Regolamento del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca», in particolare articoli 4, 8, 9, 15, 17 e 23, e al regolamento CE n. 3690/1993, del 20 dicembre 1993, recante «Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario che stabilisce le norme relative alle informazioni minime che devono figurare nelle licenze di pesca», in particolare articoli 2 e 3.

11.3.1. — La questione non è fondata.

11.3.2. — I distretti di pesca, attualmente, sono disciplinati dall'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, secondo quanto previsto dalla legge delega 5 marzo 2001, n. 57, «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità»; «sono considerati distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico».

Orbene, la disposizione impugnata, che opera comunque nell'ambito della pianificazione regionale, non si sovrappone alle competenze statali disciplinate dal suddetto art. 4, né è dato ravvisare alcuna interferenza delle disposizioni stesse con la potestà esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.

11.4. — Il ricorrente impugna, altresì, le norme contenute nell'art. 6, comma 2, lettera *e*), e nell'art. 7, comma 1, lettera *f*), della legge regionale delle Marche in questione, le quali stabiliscono che tra i componenti della Consulta per l'economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica — nuove strutture regionali che operano nell'ambito della pesca — vi sia un rappresentante delle Capitanerie di porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in materia di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, in quanto dettano norme prescrittive nei confronti del titolare di un ufficio periferico dello Stato.

11.4.1. — Le questioni non sono fondate.

11.4.2. — È pur vero che la giurisprudenza di questa Corte ritiene che forme di collaborazione e di coordinamento coinvolgenti compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinati unilateralmente dalle Regioni, neppure nell'esercizio della loro potestà legislativa (sentenza n. 429 del 2004); tuttavia, occorre rilevare come l'art. 105, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998, sopra richiamato, prevede espressamente che le Regioni e gli enti locali per lo svolgimento di compiti conferiti in materia di diporto nautico e pesca marittima possono avvalersi degli uffici delle Capitanerie di porto. Una corretta interpretazione di tale norma consente di ritenere legittimo il previsto inserimento di rappresentanti delle Capitanerie di porto nei predetti organismi regionali.

11.5. — Infine, è censurato l'art. 9, comma 1, della legge regionale delle Marche n. 11 del 2004, che affida alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo. Ritiene il ricorrente che detta disposizione invaderebbe la competenza esclusiva statale, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

11.5.1. — La questione è fondata.

11.5.2. — Questa Corte (sentenze n. 427 del 2004 e n. 286 del 2004) ha già avuto modo di distinguere tra le competenze che spettano alle Regioni in determinate materie e il potere dominicale che spetta allo Stato, quale proprietario, di disporre dei propri beni, che «come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie» (sentenza n. 427 del 2004).

Proprio in ragione dei principi enunciati dalla giurisprudenza richiamata, pertanto, la norma regionale deve ritenersi illegittima, in quanto essa incide su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente «proprietario» di beni del demanio marittimo, senza che possa rilevare la asserita corrispondenza del canone fissato dalla Regione con quello statale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche n. 11 del 2004.

12. — Con il ricorso n. 102 del 2004, lo Stato ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), e, in particolare, l'art. 2, comma 1, lettera *f*), e lettera *g*), nonché l'art. 3, comma 2.

12.1. — L'art. 2, comma 1, lettera *f*), prevede misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico «catturato dalla Marineria Abruzzese» o allevato in impianti di acquacoltura/maricoltura dislocati nel territorio regionale o nel «mare antistante» la Regione Abruzzo.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione, attuando una protezione della produzione agroalimentare locale, con l'istituzione di un marchio regionale identificativo di prodotti provenienti da una determinata località geografica, sarebbe suscettibile di favorire la produzione regionale nei confronti di quelle originarie di altri Stati membri dell'Unione europea. Il marchio regionale non sarebbe, pertanto, in linea con le disposizioni dettate dal regolamento CEE n. 2081/1992, del 14 luglio 1992, recante «Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari», e risulterebbe incompatibile con l'art. 28 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale vieta l'introduzione di qualsiasi misura di natura pubblica che possa ostacolare l'importazione da altri paesi comunitari.

La norma impugnata, quindi, non rispettando le disposizioni sopra richiamate, contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost.

La medesima disposizione lederebbe, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di «tutela della concorrenza».

12.2. — La questione non è fondata.

12.2.1. — La disposizione regionale in esame non prevede un nuovo sistema di certificazione di qualità, né istituisce e/o disciplina un marchio identificativo di un prodotto, ma si limita a prevedere forme di incentivazione di un prodotto (il pescato abruzzese), di cui non vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche.

Si tratta, invero, di misure di sostegno ad attività economiche localizzate sul territorio regionale, che in quanto tali non violano le disposizioni comunitarie ed internazionali relative alla provenienza geografica e alle caratteristiche dei prodotti — volte, tra l'altro, a garantire condizioni di concorrenza uguale — né integrano meccanismi economici idonei ad incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

12.3. — L'art. 2, comma 1, lettera *g*), prevede tra le finalità che devono essere perseguite tramite l'istituzione regionale del «Fondo unico delle politiche della pesca», la conservazione e l'incremento delle risorse alieutiche, la predisposizione di piani di gestione di aree di riserva, nonché il monitoraggio di specie ittiche e dell'ambiente marino.

La norma, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, attribuirebbe una connotazione regionale a risorse biologiche, quali quelle ittiche, che necessitano, invece, di una disciplina di tutela e conservazione uniforme, sia nel rispetto di convenzioni e accordi internazionali — i già citati *United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 dicembre 1982*, e *United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 4 agosto 1995* — sia in considerazione della natura stessa degli interessi da tutelare, i quali sfuggendo ai confini territoriali della singola Regione richiedono una gestione unitaria.

La disposizione regionale, quindi, sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato sia in materia di rapporti internazionali che di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost.

12.3.1. — La questione è inammissibile.

Il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *s*), Cost., in riferimento ad atti internazionali nonché riguardo alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» è, infatti, generico, sicché le relative censure non possono trovare ingresso in questa sede.

13. — Da ultimo, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 22 del 2004, che prevede tra i componenti della Conferenza regionale della pesca e dell'acquacoltura, rappresentanti di organismi statali, quali le Capitanerie di porto, in quanto lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in materia di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato.

13.1. — La questione non è fondata.

13.2. — Valgono, anche in questo caso, le considerazioni già svolte per le analoghe disposizioni contenute nella legge della Regione Marche n. 11 del 2004 (ric. n. 72 del 2004), con riferimento a quanto previsto dall'art. 105, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla Regione Toscana e dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), qui non espressamente esaminate;

Riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 29 e 30, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui non stabilisce che la ripartizione delle risorse finanziarie ivi prevista, nonché l'approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004, avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della predetta legge della Regione Marche n. 11 del 2004, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e s), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera a), 6, comma 2, lettera e), 7, comma 1, lettera f), della legge della Regione Marche n. 11 del 2004, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a) — anche in relazione al regolamento CE n. 2371/2002, del 20 dicembre 2002 (Regolamento del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca) e al regolamento CE n. 3690/1993, del 20 dicembre 1993 (Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario che stabilisce le norme relative alle informazioni minime che devono figurare nelle licenze di pesca) — e all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera f), e dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 22 del 2004, proposte, in riferimento all'art. 117, primo comma — anche in relazione al regolamento CEE n. 2081/1992, del 14 luglio 1992 (Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e della denominazione d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari) e all'art. 28 del Trattato che istituisce la comunità europea — e all'art. 117, secondo comma, lettere e) e g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 214

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assunte, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Ricorso della Regione Abruzzo - Notifica al Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata - Inammissibilità.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), artt. 5, commi 5, 7 e 9, e 12, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Prevista qualificazione di interventi infrastrutturali strategici con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata mancanza di intesa e di coinvolgimento della Regione nella localizzazione e realizzazione delle «opere» - Violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Mancata previsione del coinvolgimento regionale secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001 - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE - Commissario straordinario con il compito di rimuovere gli ostacoli o i ritardi per la realizzazione di dette opere - Prevista nomina sentito il Presidente della Regione, anziché d'intesa con la stessa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata necessità dell'intesa con la Regione in caso di nomina commissariale per un'opera regionale, e del parere preventivo della Regione in caso di nomina commissariale per un'opera sovraregionale - Lesione delle attribuzioni regionali incise dall'attività del Commissario e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Previsione di una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni qualificabili come statali - Sufficienza del parere, da ritenersi necessariamente preventivo - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvate dal CIPE - Poteri di intervento del Commissario straordinario, in caso di ritardi o impedimenti nella realizzazione di dette opere - Prevista applicabilità del comma 4-bis dell'art. 13, legge n. 135 del 1997, relativo ai poteri commissariali in deroga, e non anche del comma 4, relativo alla possibilità per il Presidente della Regione o Provincia e per il Sindaco del Comune territorialmente interessati di sospendere i provvedimenti commissariali provvedendo anche diversamente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Applicabilità della intera disciplina di cui alla legge n. 135 del 1997 - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 5, comma 9.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Previsione della promozione mediante decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di un programma di azioni, tramite la società Buonitalia S.p.A., allo scopo di favorire l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari italiani - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata invasione della sfera di competenza regionale in materia di agricoltura e di commercio con l'estero - Mancata previsione dell'adozione del decreto ministeriale mediante intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Raggiungimento di intesa soddisfattiva - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 10, comma 10.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Istituzione di un Comitato nazionale per il turismo - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza residuale esclusiva della Regione in materia di turismo - Esorbitanza dalla competenza statale - Denunciata mancanza di meccanismi di leale cooperazione - Violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza - Mancanza di adeguatezza dell'intervento legislativo statale e mancata previsione di intesa con le Regioni. Illegittimità costituzionale.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 114, 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Rafforzamento e rilancio del settore turistico - Trasformazione dell'ente nazionale per il turismo (ENIT) in Agenzia nazionale del turismo - Organizzazione e disciplina della suddetta Agenzia con decreto ministeriale - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza residuale esclusiva della Regione in materia di turismo - Esorbitanza dalla competenza statale - Violazione del principio di leale cooperazione - Sussistenza dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà a livello statale - Raggiungimento dell'intesa con le regioni sullo schema di regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, commi 2, 3, 4 e 7.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Previsione finalizzata al rafforzamento e rilancio del settore turistico - Trasformazione dell'ente nazionale per il turismo (ENIT) in Agenzia nazionale del turismo - Organizzazione e disciplina della suddetta Agenzia - Entrate per mezzo delle quali l'ente provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento - Previsione di contributi da parte delle Regioni - Ricorso delle Regioni Toscana, Campania e Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Insussistenza di un obbligo finanziario a carico delle Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 114 e 119.

Turismo - Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. «decreto competitività») - Istituzione di un Comitato nazionale per il turismo e trasformazione dell'ente nazionale per il turismo in Agenzia Nazionale del turismo italiano - Previsione di un contributo in favore di un ente statale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della sfera di competenza regionale in materia di turismo - Carezza di censure specifiche - Inammissibilità della questione.

- D.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), art. 12, comma 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 5, 7 e 9; 10, comma 10; 12 commi da 1 a 7, del 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, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, promossi: dalla Regione Toscana, con ricorsi notificati il 9 maggio 2005 ed il 5 luglio 2005, depositati in cancelleria il 17 maggio 2005 ed il 13 luglio 2005 ed iscritti ai numeri 55 e 69 del registro ricorsi 2005; dalle Regioni Campania e Veneto con ricorsi notificati il 13 luglio 2005, depositati il 19 luglio 2005 ed iscritti ai numeri 71 e 72 del registro ricorsi 2005; dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 14 luglio 2005, depositato il 22 luglio 2005 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 2 maggio 2006 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Romano Morra e Andrea Manzi per la Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Paolo Cosentino, Giuseppe Nucaro e Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Regione Toscana ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 5, 7 e 9, dell'art. 10, comma 10, e dell'art. 12, commi da 1 a 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), lamentando la violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Dopo la conversione in legge del menzionato decreto-legge — avvenuta con legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dello stesso 14 maggio 2005 — con successivi ricorsi, la medesima Regione Toscana e le Regioni Campania, Veneto ed Abruzzo hanno proposto analoghe questioni contro le norme prima citate così come convertite dalla legge. Il ricorso della Regione Abruzzo è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 luglio 2005.

2. — A parere della Regione Toscana, l'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, — a norma del quale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), la cui realizzazione o il cui completamento sono indispensabili per lo sviluppo economico del Paese — violerebbe gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., perché consentirebbe allo Stato di decidere unilateralmente la programmazione e la localizzazione di opere e lavori che interferiscono con materie affidate alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni (come il governo del territorio), e ciò senza neppure contemplare la necessità di un'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate.

3. — La Regione Toscana ha impugnato, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., anche l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, — il quale prevede che, per le opere di cui al precedente comma 5, si può procedere alla nomina di un commissario straordinario, al quale sono attribuiti i poteri di cui all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 — nella parte in cui stabilisce che la nomina dei commissari straordinari sia formulata sentito il Presidente della Regione interessata.

Si tratterebbe, secondo la ricorrente, di una previsione suscettibile di risolversi in un adempimento meramente formale che non garantirebbe il rispetto delle attribuzioni regionali coinvolte, essendo in proposito necessaria, invece, la previsione di un'intesa con la Regione medesima, in caso di opera regionale, e del parere preventivo della Regione, in caso di opera sovraregionale.

4. — L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005 — che espressamente fa salva l'applicazione dell'art. 13, comma 4-bis, del d.l. n. 67 del 1997 e successive modificazioni, a norma del quale i commissari, per l'attuazione degli interventi, «provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento» — contrasterebbe anch'esso, a parere della Regione Toscana, con gli articoli 117 e 118 Cost., perché ometterebbe di richiamare il precedente comma 4 del medesimo art. 13, secondo il quale, in caso di opere di competenza regionale, provinciale e comunale, i provvedimenti necessari per assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori adottati dal commissario sono dallo stesso comunicati al Presidente della Regione o della Provincia e al sindaco del comune territorialmente interessati, i

quali — entro quindici giorni dalla ricezione — possono disporre la sospensione dei provvedimenti commissariali anche provvedendo diversamente. L'omissione del richiamo di quest'ultima previsione normativa farebbe sorgere il dubbio che, per le opere contemplate dall'art. 5 del d.l. n. 35 del 2005, il commissario possa agire senza che la Regione e gli enti locali abbiano lo strumento per intervenire sui provvedimenti rientranti nelle rispettive competenze, con lesione delle attribuzioni regionali incise dall'attività commissariale. La norma sarebbe pertanto illegittima nella parte in cui non fa salva l'applicabilità dell'art. 13, comma 4, del d.l. n. 67 del 1997.

5. — La Regione Toscana ha proposto questione di illegittimità costituzionale anche rispetto all'art. 10, comma 10, del d.l. n. 35 del 2005, il quale violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui rinvia ad un emanando decreto ministeriale la definizione delle modalità e delle procedure per l'attuazione della disposizione da esso dettata e secondo la quale il Ministro delle politiche agricole e forestali, allo scopo di favorire l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari italiani, promuove, tramite la Buonitalia s.p.a., un programma di azioni per garantire un migliore accesso ai mercati internazionali.

In via subordinata, la Regione ha eccepito l'illegittimità della norma perché non prevede che il futuro decreto sia emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

6. — Tutte le Regioni hanno censurato l'art. 12, commi da 1 a 5 e 7, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005.

6.1. — In particolare, il comma 1 dell'art. 12 è impugnato perché, prevedendo l'istituzione di un organismo statale, quale il Comitato nazionale per il turismo (al quale sono attribuiti compiti di coordinamento delle politiche turistiche regionali e funzioni di indirizzo per l'attività dell'Agenzia nazionale del turismo), violerebbe gli articoli 117, quarto comma, e 118 Cost., ed il principio di leale collaborazione, poiché la legge statale pretende, in una materia (il turismo) che non è di competenza esclusiva statale e neanche concorrente, di governare le politiche di indirizzo del settore attraverso un organismo centrale. In proposito la Regione Campania ha denunciato anche la violazione degli articoli 3 e 114 Cost.

6.2. — Le ricorrenti hanno denunciato, poi, l'illegittimità dei commi da 2 a 4 e 7 dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, norme che, disponendo la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo (ENIT) nell'Agenzia nazionale del turismo, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione e sottoposto all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive, violerebbero gli articoli 117, quarto comma, e 118 Cost., poiché la legge statale interverrebbe in una materia di competenza regionale, prevedendo solo in maniera indeterminata la partecipazione di rappresentanti della Regione e stabilendo comunque la soggezione dell'attività dell'Agenzia al controllo ministeriale. Anche rispetto a tali disposizioni la Regione Campania denuncia altresì la violazione degli articoli 3 e 114 Cost.

6.3. — Tutte le Regioni hanno proposto questione di legittimità costituzionale del comma 5 del medesimo art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, nella parte in cui stabilisce che l'Agenzia nazionale del turismo provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento anche mediante contributi delle Regioni. Una simile disposizione, a parere delle ricorrenti, violerebbe l'art. 119 (e, secondo la Regione Campania, anche gli articoli 3 e 114) Cost., poiché, per il funzionamento di un organismo statale, imporrebbe alle Regioni oneri da esse non previsti e non decisi.

6.4. — Infine, nel solo ricorso proposto dalla Regione Toscana avverso il d.l. n. 35 del 2005 prima della sua conversione in legge, è stata formulata questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 12, perché la norma, stabilendo che, per l'anno 2005, all'ENIT è concesso il contributo straordinario di 20 milioni di euro, violerebbe gli articoli 117 e 118 Cost., in quanto il turismo attiene ad un ambito materiale di competenza esclusiva regionale.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato ed ha chiesto che tutti i ricorsi siano respinti perché infondati.

7.1. — In particolare, l'art. 5, comma 5, sarebbe rispettoso delle prerogative regionali perché il richiamo dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 in esso contenuto imporrebbe di ritenere che l'individuazione delle opere contemplate dalla norma impugnata debba avvenire a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate, ed inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata Stato-Regioni, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti.

7.2. — Le censure mosse all'art. 5, comma 7, poi, dovrebbero ritenersi venute meno a seguito delle modificazioni effettuate in sede di conversione, essendo stato espunto ogni riferimento ai sindaci delle città metropolitane.

7.3. — Quanto all'art. 5, comma 9, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la lettura che ne dà la Regione Toscana non sarebbe accoglibile perché riduttiva.

7.4. — Anche l'art. 10, comma 10, argomenta ancora l'Avvocatura dello Stato, sfuggirebbe alle censure formulate dalla Regione Toscana, perché il decreto ministeriale da esso contemplato avrebbe natura di provvedimento amministrativo e non regolamentare ed il suo fine di favorire l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari italiani e di assicurarne un migliore accesso ai mercati internazionali renderebbe innegabile la sussistenza di esigenze unitarie che giustificerebbero la competenza statale.

7.5. — Per quel che riguarda l'art. 12, commi da 1 a 7, il Governo sostiene che quelle norme sarebbero giustificate dalla necessità di promuovere all'estero il turismo italiano ed un'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale, esigenza che imporrebbe un trattamento unitario e l'attrazione alla competenza statale ai sensi degli articoli 117 e 118 Cost. Aggiunge che il comma 7 prevede espressamente che all'organizzazione ed alla disciplina dell'Agenzia nazionale del turismo si provveda con decreto emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), acquisita l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

8. — In prossimità dell'udienza le Regioni Veneto, Campania e Toscana hanno presentato memorie.

8.1. — La Regione Veneto, in particolare, ha ribadito l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi da 1 a 5 e 7, del d.l. n. 35 del 2005, perché quelle disposizioni non prevedrebbero l'allocatione, in capo allo Stato, di competenze amministrative che necessitano di un intervento unitario, bensì disporrebbero in via generalizzata un intervento statale di coordinamento di politiche del settore turistico, in contrasto con la competenza garantita alle Regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione ha aggiunto che, anche ammettendo la necessità di un esercizio unitario delle competenze amministrative nella materia del turismo, difetterebbe nelle norme impugnate il rispetto del principio della leale collaborazione. In particolare, il fatto che l'organizzazione e la disciplina dell'Agenzia nazionale del turismo avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni non varrebbe a superare il predetto vizio. Infatti, da un lato, l'intesa avrebbe potuto rappresentare una forma di leale collaborazione solamente se conseguita prima dell'emanazione della legge e, dall'altro, essa, così come contemplata dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 35 del 2005, non garantirebbe una reale forma di partecipazione, ben potendo lo Stato provvedere ugualmente anche in presenza di un dissenso della Conferenza Stato-Regioni.

8.2. — La Regione Campania, nella propria memoria, ribadendo le censure già svolte nel ricorso, ha sostenuto, con particolare riferimento al comma 1 dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, che tale norma, prevedendo che il Comitato nazionale per il turismo sia istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al quale è affidata anche l'individuazione dei componenti statali senza precisazione del relativo numero, riproporrebbe un sistema accentrato di politica turistica attraverso una disciplina demandata in gran parte ad un atto regolamentare statale cui si attribuisce un'ampia discrezionalità anche in tema di composizione dell'organo.

8.3. — La Regione Toscana nelle proprie memorie ha affermato di non aver più interesse alla decisione delle questioni relative all'art. 10, comma 10, ed all'art. 12, comma 6, del d.l. n. 35 del 2005. Quanto alla prima, la ricorrente ha dedotto che, con l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 3 febbraio 2005, sono stati disciplinati i rapporti con la Buonitalia s.p.a. anche con riferimento alle azioni promozionali previste dall'art. 10, comma 10, riconoscendo autonomi poteri di iniziativa regionale. Quanto all'art. 12, comma 6, la Regione ha evidenziato che esso, prevedendo un contributo straordinario a favore dell'ENIT per l'anno 2005, ha ormai esaurito i suoi effetti.

La Regione ha invece insistito per l'accoglimento dei suoi ricorsi con riferimento a tutte le altre questioni.

9. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie in prossimità dell'udienza.

Rispetto all'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, l'Avvocatura dello Stato ha dedotto che le opere contemplate dalla norma sono quelle incluse nelle concessioni autostradali già assentite (cioè le opere per le quali la necessità di realizzazione e la localizzazione sono già state trattate a suo tempo nelle forme di legge) e la norma censurata avrebbe l'unico scopo di assicurare strumenti operativi più efficaci.

Quanto al successivo comma 7 del medesimo art. 5, la sua legittimità sarebbe confermata dalla sentenza n. 303 del 2003 con la quale la Corte ha respinto analoghe censure formulate contro la norma della legge n. 443 del 2001 che prevedeva anch'essa la possibilità di nomina di commissari straordinari previo il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate.

Riguardo al comma 9 dell'art. 5, l'Avvocatura dello Stato ha dedotto che si tratterebbe di disposizione di non univoca lettura, potendo il richiamo all'art. 13 del d.l. n. 67 del 1997 essere inteso come comprensivo anche del disposto del comma 4 di quell'articolo. In ogni caso occorrerebbe tener conto del fatto che, ai sensi dell'art. 2, comma 7, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), l'abilitazione dei commissari straordinari all'esercizio dei poteri di cui all'art. 13 del d.l. n. 67 del 1997 avviene dopo che siano stati sentiti i Presidenti delle Regioni interessate.

Rispetto al comma 1 dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ribadito la legittimità dell'istituzione del Comitato nazionale per il turismo in virtù di principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., ha evidenziato che la composizione di quell'organismo, quale risulta dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 settembre 2005 (Istituzione del Comitato nazionale per il turismo), è caratterizzata dalla partecipazione preponderante delle Regioni rispetto alla presenza dell'amministrazione centrale.

Con riferimento agli altri commi del medesimo art. 12 impugnati dalle Regioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha affermato che la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo è stata determinata dalla necessità di dare piena attuazione alle competenze regionali in materia, creando un soggetto giuridico nuovo con funzioni serventi non solo dell'amministrazione centrale, ma pure di quelle regionali e risponderebbe anche all'esigenza di stimolare la ripresa dell'economia italiana al fine di rispettare obblighi internazionali e comunitari quali sono quelli previsti dall'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e, in particolare, il patto di stabilità e crescita di cui è responsabile lo Stato.

Inoltre, ha riferito l'Avvocatura dello Stato, il regolamento di istituzione dell'Agenzia, contemplato dal comma 7 dello stesso art. 12, è stato oggetto di ampio confronto con le Regioni e, secondo gli accordi in via definizione, all'interno degli organi amministrativi, consultivi e di controllo dell'Agenzia, la rappresentatività delle Regioni risulterebbe maggioritaria.

L'art. 12, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, infine, non imporrebbe alcun obbligo contributivo a carico delle Regioni, trattandosi di una mera norma organizzativa avente la finalità di attribuire all'Agenzia la facoltà di assumere tra le proprie entrate anche i contributi provenienti dalle Regioni.

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Toscana, Campania, Veneto ed Abruzzo, con distinti ricorsi, hanno impugnato alcune disposizioni del 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, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

In particolare, la Regione Toscana, con ricorso notificato il 10 maggio 2005 e depositato il 17 maggio 2005, ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 5, 7 e 9, dell'art. 10, comma 10, e dell'art. 12, commi da 1 a 7, del d.l. n. 35 del 2005, lamentando la violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Successivamente alla conversione in legge del menzionato decreto-legge, la medesima Regione Toscana ha proposto analoghe questioni contro l'art. 5, commi 5, 7 e 9 e l'art. 12, commi da 1 a 5 e 7 dello stesso decreto-legge, così come convertito in legge.

Le medesime disposizioni sono state impuginate, sempre in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., anche dalla Regione Abruzzo e, limitatamente a quelle dell'art. 12, dalle Regioni Veneto e Campania (quest'ultima ha denunciato anche la violazione degli articoli 3 e 114 Cost.).

2. — L'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate rendono opportuna la riunione dei ricorsi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica sentenza.

3. — Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Abruzzo.

Infatti, ricordato che la legge n. 80 del 2005 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 14 maggio 2005, occorre osservare che il ricorso in questione è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 14 luglio 2005, vale a dire quando era già scaduto il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata stabilito a pena di decadenza dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4. — La Regione Toscana denuncia, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., il comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, il quale dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), e delle disposizioni dello stesso art. 5, le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), con delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001, la cui realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese.

Secondo la Regione ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché consentirebbe di attribuire carattere strategico ad opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali, senza alcuna intesa con la Regione, con la conseguenza che la programmazione e la localizzazione di tali opere e lavori — che interferiscono con il governo del territorio, materia affidata alla potestà legislativa concorrente — potrebbero essere decisi unilateralmente dallo Stato, senza coinvolgimento regionale. La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003 secondo la quale i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. possono determinare uno spostamento delle competenze di cui all'art. 117 Cost. dalle Regioni allo Stato solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che, allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma 1, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie di legislazione concorrente. Tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Simili principi sono stati affermati anche con specifico riferimento alla legge n. 443 del 2001 (richiamata dalla norma impugnata dalla Regione Toscana), la quale detta una disciplina che definisce il procedimento che deve essere seguito per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. La citata sentenza n. 303 del 2003 ha chiarito che «predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina».

L'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, pur avendo anch'esso ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni (né, tanto meno, la necessità di un'intesa con esse), stabilendo solamente che le opere ed i lavori in questione verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che le opere in essa contemplate debbano essere individuate seguendo il procedimento previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

5. — La Regione Toscana impugna anche il comma 7 dell'art. 5 del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, nella parte in cui esso stabilisce che la nomina del commissario straordinario — al quale, in relazione alle opere di cui al precedente comma 5 dello stesso art. 5, vengono conferiti i poteri di cui all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 — avvenga «sentito il Presidente della Regione interessata», invece che previa intesa con la Regione; in via subordinata la ricorrente censura la disposizione legislativa perché non stabilisce che il parere del Presidente della Regione debba essere preventivo.

Nessuno dei due profili di illegittimità è fondato.

Per quel che concerne la pretesa necessità della preventiva intesa con la Regione, si deve riconoscere — in conformità con quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003 rispetto all'analoga disposizione contenuta nell'art. 2, comma 5, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale) — che la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione.

Per quanto riguarda la doglianza relativa alla mancata specificazione del carattere preventivo di tale parere, la piana interpretazione della norma impone di ritenere che il Presidente della Regione debba essere sentito prima della nomina del commissario straordinario. La disposizione stabilisce, infatti, che i commissari sono nominati «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della regione interessata» e l'uso del participio passato — «sentito» — indica che la nomina deve avvenire dopo che il Presidente della Regione abbia espresso il proprio parere.

6. — La Regione Toscana censura anche il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, il quale dispone che «è fatta salva l'applicazione dell'articolo 13, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 67 del 1997 e successive modificazioni». Tale norma stabilisce che «i commissari straordinari provvedono in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento». La ricorrente lamenta la mancata previsione dell'applicabilità anche del disposto del comma 4 del medesimo art. 13 del d.l. n. 67 del 1997, in virtù del quale «in caso di competenza regionale, provinciale o comunale, i provvedimenti necessari ad assicurare la tempestiva esecuzione sono comunicati dal commissario straordinario al presidente della regione o della provincia, al sindaco della città metropolitana o del comune, nel cui ambito territoriale è prevista, od in corso, anche se in parte temporaneamente sospesa, la realizzazione delle opere e dei lavori, i quali, entro quindici giorni dalla ricezione, possono disporre la sospensione, anche provvedendo diversamente; trascorso tale termine e in assenza di sospensione, i provvedimenti del commissario sono esecutivi» e ritiene che una simile omissione sia lesiva delle attribuzioni delle Regioni perché queste non avrebbero alcuno strumento per intervenire sui provvedimenti rientranti nelle loro competenze.

La questione non è fondata.

Se è vero che la norma impugnata fa espressamente salva l'applicabilità del comma 4-bis dell'art. 13 d.l. n. 67 del 1997, è anche vero che la prima parte del precedente comma 7 del medesimo art. 5 testualmente dispone che «per le opere di cui al comma 5 si può procedere alla nomina di un Commissario straordinario al quale vengono conferiti i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67». Quest'ultima disposizione, dunque, definisce i poteri del commissario straordinario per mezzo di un generale rinvio a quelli previsti dall'art. 13 del d.l. n. 67 del 1997. Quindi quei poteri, atteggiandosi esattamente come quelli dei commissari straordinari contemplati dal citato art. 13, ne soffrono anche le relative limitazioni; dunque è pienamente applicabile, non solo il comma 4-bis, ma anche il comma 4 del medesimo art. 13 (similmente a quanto è stato affermato dalla sentenza n. 303 del 2003 rispetto all'analoga disposizione contenuta nell'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 190 del 2002). Né è sostenibile che, nel ribadire l'applicabilità del comma 4-bis, il legislatore abbia inteso implicitamente far venir meno l'applicabilità anche del comma 4. Infatti la norma impugnata non offre alcun appiglio ad una simile interpretazione.

7. — Passando alla questione sollevata dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 10, comma 10, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, occorre osservare che la ricorrente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza di discussione, ha dichiarato di non aver più interesse alla decisione della questione perché, con l'accordo sottoscritto il 3 febbraio 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stati disciplinati i rapporti con la Buonitalia s.p.a. anche con riferimento alle azioni promozionali previsti dalla norma censurata, riconoscendo autonomi poteri di iniziativa regionale.

Deve dunque essere dichiarata la cessazione della materia del contendere poiché l'intesa raggiunta è soddisfacente delle pretese della ricorrente.

8. — Le Regioni impugnano, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., l'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005 — norma che prevede l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero — denunciando, in sostanza, che non sussisterebbe il titolo della potestà legislativa statale (perché la materia del turismo appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni) e che non sarebbero soddisfatte le condizioni richieste dalla Corte per poter ritenere correttamente esercitata la chiamata in sussidiarietà (in particolare, difetterebbero meccanismi di coinvolgimento delle Regioni idonei a salvaguardare le attribuzioni delle medesime e l'accentramento in sede statale riguarderebbe non specifiche funzioni, bensì un generale ruolo di coordinamento delle politiche del settore turistico); inoltre la norma sarebbe incostituzionale perché rinvia ad un atto regolamentare statale la disciplina dell'organismo.

La questione è fondata.

La norma impugnata afferma testualmente che il Comitato ha «compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali» e non contempla alcun coinvolgimento delle Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla sua istituzione ed al suo funzionamento.

Ora, premesso che il turismo è materia di competenza legislativa residuale (sentenze n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003) — circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (sentenze n. 242 del 2005 e n. 6 del 2004) —, la norma impugnata disattende almeno due delle condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 Cost.

In primo luogo, l'intervento legislativo statale di cui all'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35 del 2005 non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico.

In secondo luogo, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata nel d.P.C.m. dell'8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna. In effetti il d.P.C.m. in questione prevede che del Comitato facciano parte sette Ministri, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il coordinatore degli assessori regionali al turismo, cinque rappresentanti delle Regioni, tre rappresentanti delle principali associazioni di categoria, un rappresentante delle Camere di commercio, il Presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e quello dell'Unione province italiane. Come si vede, la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale (in entrambi i casi si tratta di sette componenti); inoltre, Presidente del Comitato è il Ministro delle attività produttive; infine, quest'ultimo, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, può richiedere la partecipazione di altri Ministri (art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 8 settembre 2005).

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35 del 2005.

9. — Le ricorrenti impugnano anche i commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12 i quali stabiliscono, rispettivamente, la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo «sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive» (comma 2), la personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione dell'Agenzia (comma 3), la successione dell'Agenzia in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'ENIT (comma 4), l'emanazione di un regolamento ai sensi art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), diretto alla definizione dell'organizzazione e della disciplina dell'Agenzia (comma 7).

Le Regioni lamentano, sostanzialmente, che le norme ora ricordate intervengono in una materia (quella del turismo) oggetto di competenza legislativa regionale residuale, prevedendo solo in maniera indeterminata la partecipazione regionale e sottoponendo comunque l'Agenzia alla vigilanza del Ministro delle attività produttive (circostanza che potrebbe causare la vanificazione dell'attività svolta dai rappresentanti delle Regioni in seno all'Agenzia). Sussisterebbe, pertanto, violazione degli articoli 117 e 118 Cost. (la sola Regione Campania deduce anche la lesione degli articoli 3 e 114 Cost., senza però svolgere alcuna argomentazione a sostegno di tale censura che pertanto la Corte non deve esaminare nel merito).

Ai fini della decisione della questione, è rilevante l'esame dello schema del regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia sul quale è stata raggiunta l'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 15 dicembre 2005.

L'art. 2 del regolamento, nell'individuare le funzioni dell'Agenzia, dispone che questa «cura la promozione all'estero dell'immagine turistica unitaria italiana e delle varie tipologie dell'offerta turistica nazionale, nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni», «realizza le strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di informazione all'estero e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani», «svolge attività di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le Regioni e per gli altri organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individuando idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri», «organizza servizi di consulenza, assistenza e collaborazione in favore di soggetti pubblici e privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed anche, con corrispettivo, per attività promozionali e pubblicitarie, di comunicazione e pubbliche relazioni», «attuа forme di collaborazione con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri».

La norma aggiunge che, per lo svolgimento delle predette funzioni, l'Agenzia elabora il piano di promozione triennale ed i relativi piani esecutivi annuali, da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante, sentita, per i soli piani triennali, la Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 4 del regolamento dispone, poi, che il Presidente dell'Agenzia è nominato con d. P. R. su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il consiglio di amministrazione è, a sua volta, nominato con decreto del Ministro delle attività produttive, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ed è composto dal presidente dell'Agenzia, dal coordinatore degli assessori regionali al turismo, dal direttore della Direzione generale per il turismo del Ministero delle attività produttive e da altri tredici membri, di cui sei in rappresentanza delle Regioni, tre designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, tre dal Ministro delle attività produttive ed uno dall'Unioncamere (art. 5).

Anche il collegio dei revisori è nominato con decreto del Ministro delle attività produttive d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 6).

Da questa sintetica rassegna emergono due dati essenziali. Il primo attiene al coinvolgimento delle Regioni, il quale risulta essere stato attuato in una forma incisiva, considerato che la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni è richiesta per la nomina di tutti gli organi dell'ente e che nel consiglio d'amministrazione, sui 15 componenti che si aggiungono al Presidente (nominato anch'esso con l'intesa della predetta Conferenza), sette sono espressioni delle Regioni, quattro dello Stato ed altri quattro di associazioni sicuramente non riconducibili allo Stato (organizzazioni di categoria ed Unioncamere). Il secondo attiene ai limiti dell'attività dell'Agenzia, essenzialmente rivolta all'elaborazione di attività promozionale dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa.

Tanto premesso, ritiene questa Corte che l'iniziativa legislativa statale presenta tutti i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e della disciplina relativa al loro esercizio.

In particolare, l'intervento legislativo dello Stato è giustificato. Basti ricordare il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana. E però la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni.

L'intervento dello Stato è anche proporzionato, perché i compiti affidati all'Agenzia sono solamente quelli strettamente connessi con la menzionata esigenza di unitarietà.

Quanto all'intesa con le Regioni, essa è prevista dall'art. 7 del d.l. n. 35 del 2005 per l'emanazione del regolamento disciplinante gli organismi e l'attività del nuovo ente.

Non assume un rilievo decisivo in senso contrario la previsione (contenuta nell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 35 del 2005) secondo la quale l'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro delle attività produttive. Invero, la vigilanza allude ad un controllo di legittimità (e non di merito) sull'operato dell'Agenzia, onde il Ministro non potrebbe vanificarne l'attività compiuta legalmente.

La questione di costituzionalità sollevata con riferimento all'art. 12, commi 2, 3, 4 e 7, dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005 non è, dunque, fondata.

10. — Le Regioni censurano il comma 5 dello stesso art. 12 nella parte in cui esso prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l'Agenzia nazionale del turismo provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni.

Le ricorrenti lamentano la violazione dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta dall'art. 119 Cost. (la Regione Campania deduce anche la lesione degli articoli 3 e 114 Cost., ancora una volta senza svolgere alcuna argomentazione a sostegno di tale censura). Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, invece, che la norma non imporrebbe autoritativamente alcun onere finanziario a carico delle Regioni, bensì si limiterebbe a consentire che l'Agenzia possa incamerare anche i contributi che esse intendessero devolvere a suo favore.

Ritiene questa Corte che l'interpretazione della norma sostenuta dall'Avvocatura dello Stato sia corretta. La disposizione, infatti, non enuncia alcun criterio in ordine alla quantificazione dei contributi regionali, circostanza che rende palese come, in realtà, siano le Regioni che debbono stabilire se contribuire alle spese dell'Agenzia ed in quale misura.

Una simile conclusione è avvalorata dalla disciplina della materia delle entrate contenuta nello schema del regolamento per il funzionamento dell'Agenzia di cui si è già detto.

In particolare, l'art. 10, comma 3, del regolamento dispone che l'Agenzia provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento «principalmente attraverso contributi dello Stato» e, in aggiunta, anche attraverso altre entrate, tra le quali contempla «contributi delle regioni». Inoltre il comma 4 del medesimo articolo fissa le modalità di determinazione del contributo statale, mentre nulla dice circa la definizione dell'entità dei contributi regionali.

Dunque, poiché l'art. 12, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005 deve essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non è impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni, bensì vale semplicemente quale previsione della liceità di contributi regionali al finanziamento dell'attività dell'Agenzia, la prospettata questione di legittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 119 Cost. non è fondata.

11. — La Regione Toscana, nel solo ricorso proposto contro il d.l. n. 35 del 2005 nelle more della sua conversione in legge (reg. ric. n. 55 del 2005), ha dedotto l'illegittimità costituzionale anche del comma 6 dell'art. 12, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

La norma denunciata stabilisce che, per l'anno 2005, all'ENIT è concesso un contributo straordinario pari a 20 milioni di euro.

La questione è inammissibile.

La Regione si è limitata a dedurre genericamente l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi da 1 a 7, del d.l. n. 35 del 2005 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., dolendosi dell'istituzione del Comitato nazionale per il turismo e della trasformazione dell'ENIT in Agenzia, senza spendere alcun argomento con specifico riferimento alla norma oggetto della questione in esame, la quale, stabilendo un contributo a favore di un ente statale, non rientra tra le disposizioni concernenti l'istituzione del Comitato italiano per il turismo e la trasformazione dell'ENIT in Agenzia contro le quali si appuntano le argomentazioni svolte dalla Regione.

Simili lacune comportano l'inammissibilità della questione, dovendosi richiamare, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte la quale richiede che la questione di legittimità costituzionale sia definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere (v. sentenze n. 103 del 2001, n. 261 del 1995, n. 85 del 1990).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del 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, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui non prevede che le opere in esso previste debbano essere individuate seguendo il procedimento stabilito dall'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;*

3) *dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Abruzzo;*

4) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso reg. ric. n. 55 del 2005;*

5) *dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso reg. ric. n. 55 del 2005;*

6) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;*

7) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;*

8) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 2, 3, 4 e 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Campania e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;*

9) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 114 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Campania e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 215

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizione per la bonifica dei siti inquinati di Trieste e della laguna di Marano e Grado - Attuazione degli interventi mediante delegazione amministrativa all'Ente Zona Industriale di Trieste (EZIT) ed al Consorzio di Sviluppo della zona Aussa-Corno - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, delle competenze comunali e provinciali in materia di bonifica dei siti inquinati e del dovere di leale collaborazione - Carattere meramente assertivo del ricorso e genericità delle censure in esso contenute - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15, art. 6.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma secondo, lettera s), e 118, commi primo e secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15 (Riordinamento normativo dell'anno 2004 per i settori della protezione civile, ambiente, lavori pubblici, pianificazione territoriale, trasporti ed energia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 luglio 2004, depositato in cancelleria il 2 agosto 2004 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2004;

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 2 agosto 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15 (Riordinamento normativo dell'anno 2004 per i settori della protezione civile, ambiente, lavori pubblici, pianificazione territoriale, trasporti ed energia), nella parte in cui prevede che la Regione provveda agli interventi di bonifica dei siti inquinati di Trieste e della laguna di Marano e Grado mediante delegazione amministrativa rispettivamente all'Ente zona industriale di Trieste ed al Consorzio di sviluppo industriale nella zona Aussa - Corno.

Osserva il ricorrente che la materia rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e che il legislatore nazionale ne ha demandato la regolamentazione a norma subprimaria, secondo la tecnica della delegificazione. In proposito, si richiama la legge 9 dicembre 1998, n. 428 (Nuovi interventi in campo ambientale), che, all'art. 1, comma 3, dispone che «per gli interventi di cui al comma 1 e per la utilizzazione delle relative risorse finanziarie il Ministero dell'ambiente adotta, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, che individua gli interventi di interesse nazionale, gli interventi prioritari, i soggetti beneficiari, i criteri di finanziamento di singoli

interventi e le modalità di trasferimento delle relative risorse» e che «il programma tiene conto dei limiti di accettabilità, delle procedure di riferimento e dei criteri definiti dal decreto ministeriale di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni».

In tale contesto normativo, appare al ricorrente incongruo l'uso dello strumento legislativo regionale, che altererebbe il quadro delle fonti di disciplina dei rapporti, ponendosi in contrasto con la competenza esclusiva riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'uso dello strumento della delegazione amministrativa interferirebbe ancor più gravemente con le competenze comunali e provinciali in materia di bonifica dei siti inquinati, in violazione degli artt. 114 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto il soggetto individuato dalla Regione vanterebbe nei confronti degli altri soggetti istituzionali che concorrono nell'attività di bonifica una inammissibile posizione di garanzia e/o di inamovibilità derivante dalla esistenza di una legge regionale, utilizzata dalla Regione per sottrarsi al dovere di leale collaborazione con gli altri soggetti istituzionali nella individuazione, attraverso il procedimento stabilito nelle fonti statali, delle modalità attuative dell'intervento di bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale di Trieste e della laguna di Grado e Marano.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza del ricorso.

Sotto il primo profilo, ha rilevato la Regione che nel ricorso non si argomenta sulla applicazione ad essa dei parametri invocati in luogo delle disposizioni dello statuto speciale, che attribuiscono competenza legislativa primaria alla Regione in materia di bonifica (art. 4, numero 2), e concorrente nelle materie dell'igiene e sanità e delle opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali (art. 5, numero 16 e numero 22). Inoltre, il riferimento alla lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione dimostrerebbe ulteriormente la inammissibilità del ricorso per la erroneità del parametro, in quanto tale disposizione, proprio in quanto stabilisce una competenza esclusiva dello Stato, non si presterebbe ad essere applicata alla Regione, attraverso il meccanismo previsto per le norme ampliative dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Nel merito, anche a voler prescindere dalla inapplicabilità dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, si osserva che la competenza statale in materia ambientale non è propriamente esclusiva, potendosi ritenere che il legislatore abbia inteso riservare allo Stato il potere di fissare uno *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, laddove la norma invocata si limiterebbe a prevedere un intervento della Regione nell'opera di progettazione e realizzazione delle bonifiche in questione, nel rispetto delle norme statali in materia e senza disconoscere affatto il potere ministeriale di approvazione dei progetti. La Regione avrebbe, in effetti, con la legge n. 15 del 2004, dettato norme rivolte a rendere operativa la disciplina statale, accelerando gli interventi di bonifica a fronte delle rilevate difficoltà degli operatori privati nell'opera di caratterizzazione dei siti. Pertanto, se anche si volesse ravvisare un contrasto con la disciplina statale, si tratterebbe di contrasto con norme statali di dettaglio, e certamente non con lo *standard* di tutela di competenza del legislatore statale, e comunque di misure volte a rafforzare la tutela dell'ambiente.

Né si potrebbe configurare un contrasto con gli artt. 114 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, anzitutto perché dette norme non trovano applicazione alle Regioni a statuto speciale, ed inoltre perché nel ricorso non vengono neanche indicate le competenze degli enti locali che sarebbero violate dalla norma impugnata, atteso che i poteri amministrativi concernenti gli interventi di interesse nazionale — quali quelli di cui si tratta — spettano al Ministro dell'ambiente d'intesa con la Regione.

Infine, quanto alla denunciata violazione del dovere di leale collaborazione, rileva la Regione che nel ricorso non viene indicata la fonte di tale dovere. La collaborazione con gli enti locali, nel caso in questione — in cui la Regione ha previsto con legge di compiere attività che avrebbero dovuto compiere i soggetti operanti nei siti inquinati e responsabili dell'inquinamento, nel rispetto dei criteri, fissati dallo Stato, regolanti le attività di caratterizzazione e bonifica —, avrebbe determinato la violazione della disciplina statale ed avrebbe rallentato il soddisfacimento dell'interesse della tutela ambientale e degli interessi degli operatori.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15 (Riordinamento normativo dell'anno 2004 per i settori della protezione civile, ambiente, lavori pubblici, pianificazione territoriale, trasporti ed energia), nella parte in cui prevede che la Regione provveda agli interventi di bonifica dei siti inquinati di Trieste e della laguna di Marano e Grado mediante delegazione amministrativa rispettivamente all'Ente zona industriale di Trieste ed al Consorzio di sviluppo industriale nella zona Aussa-Corno, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, essendo stato utilizzato

lo strumento legislativo in modo da alterare il quadro delle fonti di disciplina dei rapporti, avendo il legislatore nazionale demandato la regolamentazione della materia a norma subprimaria, secondo la tecnica della delegificazione; nonché degli artt. 114 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, interferendo sulle competenze comunali e provinciali in materia di bonifica dei siti inquinati; nonché per violazione del dovere di leale collaborazione con gli altri soggetti istituzionali nella individuazione, attraverso il procedimento stabilito nelle fonti statali, delle modalità attuative dell'intervento di bonifica dei siti inquinati di cui si tratta.

2.1. — Il ricorso è inammissibile stante la genericità delle censure in esso contenute.

2.2. — Secondo la costante giurisprudenza della Corte, anche nei ricorsi in via principale ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile la inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e di consentire la verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di illegittimità costituzionale sollevati nonché il vaglio, *in limine litis*, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate (v., tra le altre, le sentenze n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999, n. 261 del 1995).

2.3. — Nella specie, il ricorso appare meramente assertivo, risolvendosi in censure affatto generiche. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ambiente, nonché degli artt. 114 e 118 della Costituzione, ma non chiarisce in quale modo la Regione — la quale, peraltro, a norma degli artt. 4, n. 2, e 5, n. 16 e n. 22, dello statuto speciale, è dotata di potestà legislativa rispettivamente primaria nella materia «bonifiche» e concorrente nelle materie «igiene e sanità» e «opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali» — avrebbe inciso, con la censurata previsione legislativa, sul potere statale in materia; né indica quali siano esattamente le competenze degli enti locali che si assumono violate dalla norma impugnata.

Inoltre, risulta denunciata dal ricorrente la violazione del principio di leale collaborazione, senza che venga precisato in quali attività si sarebbe dovuto, nella specie, concretare detto principio, invero invocato in modo del tutto astratto, ed a prescindere da qualsivoglia indicazione sia degli elementi che fonderebbero la sussistenza di un dovere in tal senso, sia dei soggetti nei cui confronti esso specificamente si configurerebbe.

Le carenze sopra evidenziate viziano l'impugnazione formulata e determinano l'inammissibilità della questione di costituzionalità proposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 maggio 2004, n. 15 (Riordinamento normativo dell'anno 2004 per i settori della protezione civile, ambiente, lavori pubblici, pianificazione territoriale, trasporti ed energia), sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché per violazione del dovere di leale collaborazione, 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 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 216

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Delega al governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste - Principi e criteri direttivi - Estensione della concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza - Attribuzione al Governo del potere di presentare i progetti ritenuti conformi alle norme nazionali agli organismi comunitari - Obbligatorietà della concertazione per tutti i progetti provinciali (anche di legge) rientranti nelle materie oggetto di delegazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata alterazione del procedimento legislativo e del regime delle leggi provinciali nonché del sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Province autonome; contrasto con le norme statutarie e delle relative norme di attuazione, con il principio di ragionevolezza e con l'impegno a promuovere le autonomie locali - Lamentata esorbitanza dalla competenza statale in materia di rapporti delle Regioni con la UE - Mancata emanazione dei decreti attuativi - Scadenza del termine per la loro emanazione - Sopravvenuta carenza di interesse - Cessazione della materia del contendere.

- Legge 7 marzo 2003, n. 38, art. 1, comma 2, lettere *b*) e *c*).
- Costituzione, artt. 5 e 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, numeri 15) e 21), e 16; legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.

Agricoltura - Delega al governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste - Principi e criteri direttivi - Estensione della concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza - Attribuzione al Governo del potere di presentare i progetti ritenuti conformi alle norme nazionali agli organismi comunitari - Interventi diretti a favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole e a favorire l'inseadimento dei giovani in agricoltura - Revisione della normativa per il supporto dello sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo - Ridefinizione degli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura e alla pubblicità dei prodotti alimentari - Previsione di strumenti di coordinamento, indirizzo e organizzazione delle attività di promozione dei prodotti del sistema agroalimentare - Promozione, sviluppo e sostegno delle filiere agroalimentari - Disposizioni in materia di pesca ed acquacoltura - Previsione di un regolamento per l'attuazione dei decreti legislativi sul riassetto delle disposizioni vigenti in materia - Procedimento di adozione della normativa delegata - Istituzione di un fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di un contributo statale per il sostegno allo sviluppo di tale produzione - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva, concorrente e residuale nonché delle competenze amministrative delle Regioni, dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Genericità delle deliberazioni della Giunta regionale - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 7 marzo 2003, n. 38, artt. 1, commi 2, lettere *b*), *i*), *l*), *m*), *n*), *r*), *s*), *v*), *z*), *aa*), *bb*), *cc*), e *dd*), 5 e 6 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, quarto, quinto e sesto, 118, 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura - Attribuzione all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura la realizzazione dell'Anagrafe delle aziende agricole - Estensione del silenzio assenso a tutti i procedimenti attivabili dall'impresa agricola - Affidamento alla S.p.A. Buonitalia dell'erogazione di servizi alle imprese del settore agroalimentare - Riduzione del potere delle Regioni di irrogare sanzioni amministrative per irregolarità riscontrate nell'attività di trasformazione delle olive - Attribuzione all'Ispettorato centrale repressione frodi del potere di irrogare sanzioni amministrative nelle materie di propria competenza - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della competenza regionale in materia di agricoltura, dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni della Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, 18, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 76, 97, 117 e 118.

Pesca - Norme sulla modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, in attuazione della delega al Governo attuata con la legge n. 38 del 2003 - Istituzione del Tavolo azzurro per la determinazione degli obiettivi della politica nazionale della pesca - Conferma della Commissione consultiva centrale per la pesca già prevista prima della riforma del Titolo V della Costituzione - Definizione degli obiettivi del Programma nazionale della pesca - Indicazione, nel Programma, delle risorse finanziarie nazionali e dell'eventuale destinazione di risorse aggiuntive - Disciplina degli obiettivi della ricerca scientifica in materia di pesca - Disciplina delle misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche - Disciplina della comunicazione nazionale finalizzata alla sicurezza e all'educazione alimentare - Previsione di interventi finanziari diretti dello Stato in materia di pesca e acquacoltura - Riserva al Programma della promozione di studi di settore, monitoraggio, adeguamento professionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale, delle competenze amministrative spettanti alle Regioni in materia di pesca ed acquacoltura e dell'autonomia finanziaria - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni della Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 119.

Pesca - Attuazione delle legge 7 marzo 2003, n. 38 in materia di pesca marittima - Razionalizzazione della disciplina e del sistema dei controlli sulla pesca marittima - Assegnazione allo Stato della tenuta dei registri dei pescatori marittimi e delle imprese ittiche e del rilascio delle licenze di pesca - Competenza del Capo del compartimento marittimo a ricevere il rapporto inerente le violazioni delle norme del decreto - Previsione di un decreto ministeriale attuativo - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di pesca e del principio di sussidiarietà - Lamentato eccesso di delega - Genericità delle deliberazioni della Giunta regionale della Toscana - Assenza di atti richiamabili *per relationem* - Nullità dei ricorsi per indeterminatezza dell'oggetto - Inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 26 maggio 2004, n. 153, artt. 1, 2, 3, 4, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, lettere *b), i), l), m), n), r), s), v), z), aa), bb), cc)* e *dd)*, 5 e 6, e dell'art. 3 della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), dell'art. 1, comma 2, lettere *b)* e *c)*, della medesima legge n. 38 del 2003, degli artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, 18, commi 2 e 4, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere *d), f), g), l), ee)*, della legge 7 marzo 2003, n. 38», degli artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20, del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), e degli artt. 1, 2, 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38 in materia di pesca marittima), promossi con n. 4 ricorsi della Regione Toscana (n. 46 del 2003 e nn. 61, 86, e 87 del 2004) e un ricorso della Provincia

autonoma di Trento (n. 48 del 2003) notificati il 13 maggio 2003, il 16 giugno e il 20 agosto 2004, depositati in cancelleria il 16 e il 21 maggio 2003, il 23 giugno e il 26 agosto 2004 ed iscritti a nn. 46 e 48 del registro ricorsi 2003 ed ai nn. 61, 86 e 87 del registro ricorsi 2004;

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

Udito nella udienza pubblica del 4 aprile 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia di Trento e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso n. 46 del 2003, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale — in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione — dell'art. 1, commi 2, lettere *b), i), l), m), n), r), s), v), z), aa), bb), cc)* e *dd)*, 5 e 6, e dell'art. 3 della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura).

1.1. — Deduce la Regione Toscana, innanzitutto, l'illegittimità costituzionale — ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. — dell'art. 1, comma 2, lettera *b)*, della legge n. 38 del 2003, norma che, tra i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà attenersi nell'esercizio della delega conferitagli per l'ammodernamento, tra gli altri, del settore agricolo, stabilisce la necessità di dare vita ad una concertazione permanente tra Stato e Regioni che investa «anche l'esame dei progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza, prevedendo a tale fine un apposito procedimento di notifica del progetto regionale al Ministero competente». La norma impugnata, inoltre, dispone che il Governo, «qualora ritenga conforme alle norme nazionali in materia di concorrenza il progetto notificato», non solo «liberi» le Regioni «da ogni ulteriore onere», ma provveda tanto a curare la presentazione del progetto, quanto a seguire «il procedimento di approvazione del medesimo presso gli organismi comunitari».

Osserva la ricorrente che il descritto sistema «si risolve in un controllo sulla singola azione della Regione, che non trova alcun supporto costituzionale», in tal senso non potendosi invocare il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, donde l'ipotizzata violazione «delle attribuzioni regionali in materia di agricoltura», e quindi la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In via di subordine, la ricorrente ipotizza l'illegittimità costituzionale almeno «del secondo periodo della lettera *b)* in esame», il quale segnatamente stabilisce «che in caso di riscontro positivo da parte del Ministro, debba essere il Governo — che in modo ambiguo e non richiesto «libera» le Regioni da ogni onere — a curare la presentazione del progetto e a seguire il procedimento di approvazione del medesimo presso gli organismi comunitari». Tale specifica previsione comporta, difatti, la «totale estromissione delle Regioni dalla fase di negoziazione con la Commissione europea in merito ai progetti regionali» ed è, quindi, viepiù «lesiva delle attribuzioni regionali in materia di agricoltura», specie in considerazione del fatto «che alle Regioni spetta l'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost.».

Una censura comune è, invece, quella che investe le altre lettere — *i), l), m), n), r), s), v), z), aa), bb), cc)* e *dd)* — del medesimo comma 2 dell'art. 1, in quanto è sempre il parametro di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. ad essere evocato in relazione a ciascuna di tali disposizioni, atteso che le stesse investirebbero materie — quelle dell'agricoltura e della pesca — oggetto di potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi della norma costituzionale *de qua*.

Difatti, la previsione secondo cui gli emanandi decreti legislativi interverranno «per favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole, agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca», previsione enunciata dalla lettera *i)* del predetto art. 1, comma 2, configura un «intervento di sostegno alle imprese» che operano in ambiti materiali di competenza esclusiva regionale. Analogamente, le previsioni di cui alle lettere *l)* ed *m)* — secondo le quali i futuri interventi del legislatore delegato dovranno essere diretti, da un lato, a favorire l'inserimento e la permanenza dei giovani in agricoltura anche attraverso l'adozione di una disciplina tributaria e previdenziale adeguata, nonché, dall'altro, a rivedere la normativa per il supporto dello sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo anche per incentivare l'emersione dell'economia irregolare e sommersa — realizzerebbero, del pari, una violazione della competenza regionale esclusiva in materia di agricoltura.

Quanto, poi, alla previsione di cui alla lettera *n*), del predetto art. 1, comma 2, la quale prescrive la necessità di ridefinire «gli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura, e alla pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi», essa violerebbe anche i commi terzo e quinto dell'art. 117 Cost.

Infatti, pur a volere ritenere che la etichettatura dei prodotti debba «rispondere a regole eguali, per la tutela del consumatore», siffatto argomento in nessun caso «può spostare la competenza regionale», giacché, assume la ricorrente, «la disciplina delle informazioni che i produttori danno ai consumatori è riservata alla Unione europea per garantire il mercato unico europeo». Ne consegue, pertanto, che «la competenza delle Regioni si ripropone in quanto ad esse spetta l'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza», ex art. 117, quinto comma, della Costituzione. Infine, ammesso che il titolo idoneo a giustificare l'intervento legislativo statale in esame possa ravvisarsi nella «tutela della salute», si dovrebbe rilevare — sempre secondo la Regione Toscana — che in tale materia lo Stato «deve limitarsi a dettare principi», ciò che non si verifica, invece, nel caso di specie.

È nuovamente il quarto comma dell'art. 117 Cost. ad essere evocato, viceversa, quale parametro in relazione alle censure che hanno investito le lettere *r*) ed *s*) dell'impugnato art. 1, comma 2.

La prima di tali disposizioni, difatti, prevede che siano individuati «strumenti di coordinamento, indirizzo ed organizzazione delle attività di promozione dei prodotti del sistema agroalimentare», la seconda prescrive interventi per «favorire la promozione, lo sviluppo, il sostegno e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari gestite direttamente dagli imprenditori agricoli per valorizzare sul mercato i loro prodotti»; entrambe risultano adottate dallo Stato in assenza di «titolo legittimante», tale non potendosi considerare «il riferimento ad un interesse unitario nazionale», sicché ledono la competenza regionale in materia di agricoltura.

Infine, le altre censure — quelle che investono le lettere *v*), *z*), *aa*), *bb*), *cc*) e *dd*) — aventi ad oggetto l'art. 1, comma 2, censure proposte sempre ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., si fondano sull'assunto che le disposizioni *de quibus*, tutte concernenti la materia della pesca e dell'acquacoltura, violino, per l'ampiezza della delega conferita al legislatore delegato, l'esclusiva competenza regionale sussistente in tali materie, in quanto l'intervento statale dovrebbe «limitarsi agli aspetti attinenti alla tutela dell'ecosistema».

Quanto, poi, alle censure che concernono i commi 5 e 6 del medesimo art. 1 della legge n. 38 del 2003, deve osservarsi come sia il parametro di cui all'art. 117, sesto comma, della Costituzione quello evocato dalla Regione Toscana nel censurare il primo di tali commi.

Prevedendo, difatti, «l'emanazione di regolamenti per l'attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 3», l'impugnata disposizione viola la norma costituzionale suddetta, che consente l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato «solo con riferimento alle fattispecie rientranti nella competenza legislativa esclusiva» dello stesso, evenienza non ipotizzabile — per le ragioni già indicate — nel caso in esame.

Il sesto comma dell'art. 1 si pone, invece, «in contrasto con l'impianto sostanziale dell'art. 117 Cost.». La previsione della necessità di acquisire, sugli schemi degli emanandi decreti legislativi, «il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome», darebbe vita ad un coinvolgimento regionale troppo limitato, occorrendo invece «un procedimento di codecisione paritaria con le Regioni» ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, norma da ritenersi «prescrittiva e vincolante».

L'ultima censura formulata dalla Regione Toscana avverso la legge n. 38 del 2003 riguarda l'art. 3 ed è proposta ai sensi degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata — novellando il contenuto dell'art. 59 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2000) — istituisce un apposito «fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità», stabilendo altresì che, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, siano «determinate le modalità di funzionamento del fondo e la tipologia dei soggetti» destinatari dei contributi.

La norma impugnata, secondo la ricorrente, viola in particolare l'art. 119 della Costituzione, alla stregua del quale l'amministrazione statale «non può continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti per attività inerenti a materie che, come l'agricoltura, sono attribuite alla competenza regionale».

1.2. — Si è costituito in giudizio, in relazione al ricorso n. 46 del 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e comunque *in toto* infondato.

Con specifico riferimento alla censura che investe l'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge n. 38 del 2003, la difesa erariale assume che tale disposizione «sembra mirare ad impedire gravi turbative della concorrenza», suscettibili di essere «determinate dai più vistosi interventi o progetti di singole Regioni a favore dei «propri» operatori ed in pregiudizio di altre Regioni e degli operatori in esse localizzati».

In relazione, invece, alle censure che investono le disposizioni di cui alle rimanenti lettere del medesimo comma 2 del predetto art. 1, la difesa erariale ritiene «preferibile attendere gli emanandi decreti legislativi».

Infine, quanto alla dedotta illegittimità dell'art. 3 della medesima legge n. 38 del 2003, tale doglianza sarebbe «*in limine* inammissibile», giacché il «“contributo annuale per la sicurezza alimentare” è stato previsto da legge anteriore alla riforma del Titolo V» della Costituzione.

1.3. — La ricorrente ha depositato, in data 21 marzo 2006, una memoria, nella quale rileva che, in attuazione della disposizione di cui alla lettera *i*) del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 38 del 2003, risulta essere stato emanato il decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, decreto non contestato dalla medesima Regione Toscana. Assume, quindi, che in relazione all'impugnazione di tale norma «non sussiste più interesse» alla declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per il resto la Regione Toscana ribadisce, invece, le proprie censure.

2. — La Provincia autonoma di Trento, con ricorso n. 48 del 2003, ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale — in riferimento agli artt. 8, numeri 15) e 21), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 5 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli artt. 8 e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e Bolzano e per il personale ad esso addetto) e al principio di ragionevolezza — dell'art. 1, comma 2, lettere *b*) e *c*) della medesima legge n. 38 del 2003.

2.1. — Sul presupposto di essere titolare di «potestà primaria in materia di “caccia e pesca” (art. 8, n. 15, dello Statuto) e di “agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico” (art. 8, n. 21)», potestà soggetta ormai ai soli limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero «a quelli derivanti da titoli di intervento “trasversali”» ai sensi del secondo comma del medesimo art. 117, la ricorrente deduce che l'intervento previsto dalle impugnate norme di legge statale, concernendo ambiti materiali oggetto appunto di potestà provinciale primaria, potrebbe essere giustificato, in astratto, solo dalla presenza di taluno degli specifici titoli di legittimazione testé indicati, la ricorrenza dei quali è però da escludere nel caso di specie.

Ciò premesso in termini generali, per quanto concerne la censura indirizzata avverso la lettera *b*) dell'impugnato comma 2 dell'art. 1 della legge n. 38 del 2003, la ricorrente propone argomenti non dissimili da quelli svolti dalla Regione Toscana nei confronti di questa stessa disposizione. In particolare, essa si duole del fatto che la norma impugnata — ove fosse interpretata nel senso di riferirsi anche ai disegni di legge provinciale — verrebbe ad istituire «una forma di controllo preventivo sulle leggi regionali e provinciali», oltretutto «insindacabile», non compatibile con l'attuale quadro costituzionale. D'altra parte, poi, nell'ipotesi contraria (e cioè ritenendo che i «progetti» in questione siano soltanto quelli «non aventi carattere legislativo») resterebbe comunque inteso — anche a voler prescindere tanto dall'avvenuta abrogazione dell'art. 125 Cost., che dalla previsione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — che «il sistema dei controlli sugli atti amministrativi provinciali è definito dallo Statuto e dalle norme di attuazione», sicché esso non può essere inciso, come avviene nel caso di specie, da una legge ordinaria.

Quanto, invece, alla censura che investe la lettera *c*) del medesimo comma 2 dell'art. 1 della legge n. 38 del 2003, la ricorrente si duole della assoluta genericità di tale previsione normativa. Essa, difatti, estende la procedura di concertazione di cui alla precedente lettera *b*) — con la sola variante consistente nel fatto che non è previsto, in questa seconda ipotesi, alcun «veto» ministeriale — all'esame di tutti i progetti regionali «rilevanti ai fini dell'esercizio di competenze esclusive dello Stato e delle regioni o concorrenti, con previsione di uno specifico procedimento per la prevenzione di controversie», attribuendo, così, carattere addirittura generale a quel sistema di controllo preventivo che, come visto, risulta privo di qualsiasi fondamento costituzionale.

2.2. — Anche nel giudizio instaurato dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 48 del 2003, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa erariale ha, innanzitutto, riproposto — quanto all'impugnativa concernente la lettera *b*) del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 38 del 2003 — le medesime considerazioni svolte in relazione al ricorso proposto dalla Regione Toscana.

In merito alla previsione di cui alla lettera *c*) del medesimo comma 2, la stessa — secondo la difesa dello Stato — è semplicemente diretta «a promuovere ulteriormente la «concertazione»», ma ciò, beninteso, sempre «nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione» ed «ovviamente degli Statuti speciali», come chiarito dal comma 7 del medesimo art. 1, il quale fa salve le competenze delle Province autonome.

2.3. — In data 16 marzo 2006, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria presso la cancelleria della Corte, sempre in relazione al ricorso da essa proposto per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge n. 38 del 2003, memoria con la quale ha inteso soprattutto «dare atto della situazione attuale, in relazione alle disposizioni legislative di delega impugnate».

La ricorrente, difatti, ha sottolineato che sino ad oggi «non risultano emanati decreti attuativi delle norme impugnate», evidenziando anche come il termine previsto per l'espletamento di tale incombenza risulti ormai «scaduto».

Ricorrerebbe, pertanto, una situazione in cui «potrebbe essere venuto meno l'interesse alla decisione o — dato il carattere soddisfacente della decadenza della delega — cessata la materia del contendere».

2.4. — Anche l'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata in data 21 marzo 2006, mostra di condividere la conclusione proposta dalla Provincia autonoma di Trento, relativamente all'avvenuta cessazione della materia del contendere quanto al giudizio instaurato dal ricorso n. 48 del 2003.

3. — Con ulteriore ricorso, il n. 61 del 2004, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione — degli artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, e 18, commi 2 e 4, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lettere *d*), *f*), *g*), *l*), *ee*) della legge 7 marzo 2003, n. 38».

3.1. — Premesso che per tutte le norme impugnate è dedotta la violazione dell'art. 76 Cost., per avere il legislatore delegato ecceduto dai limiti risultanti dalla legge delega, specifiche censure sono svolte in relazione a talune delle disposizioni impugnate.

Gli artt. 13, comma 4, e 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004 sono sospetti di violare, innanzitutto, l'art. 117, quarto comma, Cost.

La prima di tali disposizioni — nell'attribuire all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura «la realizzazione dell'Anagrafe delle aziende agricole» (nonché del «fascicolo aziendale elettronico» e della «carta dell'agricoltore e del pescatore») — prevede, difatti, un tipo di accertamento da parte di un organo dello Stato «che non si fonda su alcuno dei titoli che legittimano l'intervento statale» (ponendosi, invece, «in contrasto con le attribuzioni regionali in materia di agricoltura»). La seconda — estendendo la regola del «silenzio-assenso» a «tutti i procedimenti che l'impresa agricola può attivare» (e dunque non solo per quelli finalizzati alla erogazione di contributi) — detta, invece, «una norma generale che si applica per tutti i procedimenti, in violazione quindi dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.».

È dedotta, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., giacché — in entrambi i casi — non ricorrono «motivi che giustificano l'allocazione in capo allo Stato delle funzioni suddette in applicazione del principio di sussidiarietà», fermo restando, oltretutto, che anche in tale ipotesi la norma sarebbe egualmente illegittima «per l'assenza di ogni previsione di intesa con le Regioni».

Un'articolata censura — proposta ai sensi degli artt. 5, 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, ed all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — è quella che accomuna gli artt. 17, comma 1, e 18, commi 2 e 4 (per la disposizione enunciata dal comma 4 dell'art. 18 è dedotta, inoltre, la violazione anche dell'art. 97 Cost.).

La ricorrente si duole, innanzitutto, del fatto che tali disposizioni appartengano ad un capo — il IV dell'impugnato decreto legislativo, specificamente dedicato alla tutela del «patrimonio agroalimentare» — che risultava «totalmente mancante nel testo sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni per l'espressione del proprio parere».

Inoltre, con particolare riferimento alla previsione contenuta nell'art. 17, comma 1, la Regione Toscana lamenta il fatto che essa affidi alla società «Buonitalia», partecipata dal Ministero delle politiche agricole e forestali, l'erogazione di servizi alle imprese del settore agroalimentare per favorire l'internazionalizzazione dei prodotti italiani, così violando sia l'art. 117 che l'art. 118 della Costituzione, attesa la competenza regionale in materia di agricoltura e la mancanza dei presupposti idonei a legittimare lo spostamento della potestà legislativa in capo allo Stato «in applicazione dei criteri di sussidiarietà».

Quanto, poi, al comma 2 dell'art. 18, secondo cui le Regioni non sono più competenti, in via esclusiva, ad irrogare le sanzioni previste per le irregolarità riscontrate nell'attività di trasformazione delle olive da tavola e di produzione dell'olio di oliva, lo stesso violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost.

Difatti, non costituendo la competenza sanzionatoria amministrativa «una materia a sé», la disposizione in esame, vertendo «nella materia dell'agricoltura, del commercio, e delle attività produttive», investirebbe ambiti materiali tutti rientranti nella «competenza residuale delle Regioni». Inoltre, qualora si ritengano le disposizioni sanzionatorie suddette «direttamente attuative di norme comunitarie», l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria dovrebbe comunque spettare, ai sensi del quinto comma del citato art. 117 della Costituzione, «nelle materie di loro competenza alle Regioni e Province autonome». Si censura, infine, anche la previsione — sempre contenuta nell'impugnata disposizione — in ordine alla determinazione, da parte di apposito decreto ministeriale, delle modalità di riparto dei proventi delle sanzioni, giacché essa equivale all'attribuzione «al Ministro di una potestà regolamentare», non consentita dal comma sesto dell'art. 117 Cost.

È infine evocata, per concludere sul punto, la violazione — oltre che dell'art. 118 Cost. (per motivi analoghi a quelli illustrati, tendenti a stigmatizzare la carenza dei presupposti per l'applicazione del principio di sussidiarietà) — anche dell'art. 97 della Carta fondamentale, in quanto la scelta di attribuire ad un organo statale la potestà di applicare le sanzioni «in modo concorrente con lo stesso compito regionale», crea i presupposti di «possibili vizi di incompetenza», con conseguente «violazione del principio di buona amministrazione».

L'ultima censura proposta dalla Regione Toscana investe il comma 4 del medesimo art. 18, secondo cui «nelle materie di propria competenza spetta all'Ispettorato centrale repressione frodi l'irrogazione delle sanzioni amministrative». Si duole la ricorrente della «violazione dei criteri di riparto costituzionali», per essere stata, «in una materia regionale», la potestà sanzionatoria «attribuita ad un organo statale», deducendosi in subordine la violazione dell'art. 118 Cost. in base all'assunto già in precedenza illustrato.

3.2.— Anche nel giudizio instauratosi per effetto del ricorso in esame si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, depositando una memoria articolata in tre parti.

Nella prima, relativa in particolare alla censura che ha investito l'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 99 del 2004, la difesa erariale nega che l'impugnata disposizione realizzi «un «accentramento» ed un «passo indietro»» rispetto al sistema anteriormente vigente, del quale, anzi, essa «ha conservato l'esistenza». L'infondatezza della censura che ha investito l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004, è motivata, invece, in base al rilievo che tale norma si riferisce, se interpretata in chiave sistematica, unicamente alle domande di ammissione ai benefici regionali.

Nel secondo dei propri scritti, l'Avvocatura generale dello Stato prende posizione in merito alla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 99 del 2004.

Sul punto, preliminarmente rilevato che il contenuto dell'impugnata disposizione «è chiaramente delimitato», recando «soltanto l'individuazione dello “scopo” sociale» della società “Buonitalia”, la difesa erariale sottolinea di non riuscire a scorgere lesione alcuna «alle competenze legislative e/o amministrative delle Regioni», potendo al più «aversi una sana concorrenza tra le iniziative della S.p.A. Buonitalia» e quelle «similari di singole Regioni». Rileva, inoltre, che — a dispetto della doglianza proposta dalla ricorrente, secondo cui tale disposizione «non sarebbe stata sottoposta all'esame della Conferenza Stato-Regioni» — «non soltanto si è avuta una consultazione successiva, ma in sede di Conferenza è stato il 3 febbraio 2005 raggiunto un accordo trilaterale» tra Stato, Regioni e S.p.A. Buonitalia.

Il terzo scritto, infine, è dedicato a confutare le censure che hanno investito l'art. 18, commi 2 e 4, del medesimo d.lgs. n. 99 del 2004.

3.3. — Con memoria depositata presso la cancelleria della Corte il 21 marzo 2006, la Regione Toscana si è limitata ad insistere nelle proposte censure di illegittimità costituzionale.

4. — Con il ricorso n. 86 del 2004, la Regione Toscana ha inoltre impugnato — in riferimento, nel complesso, agli articoli 76, 117, 118 e 119 Cost. — gli artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38).

4.1. — La Regione deduce, innanzitutto, l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnite in base all'assunto che le stesse intervengano in una materia, pesca e acquacoltura, né riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, né rimessa, dal successivo terzo comma, alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

Sussiste, quindi, competenza legislativa di tipo residuale della Regione *ex art.* 117, quarto comma, Cost., non potendo sostenersi che la competenza legislativa statale sia giustificata dall'esigenza di dare, in materia, attuazione a normative comunitarie, in quanto tale attuazione compete alle Regioni negli ambiti loro attribuiti, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione.

Rileva, inoltre, la ricorrente — sempre per escludere l'esistenza della potestà legislativa statale — che se la materia della pesca può avere interferenze con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché, in parte, con la tutela della concorrenza dei mercati, detta interferenza non può determinare una totale espropriazione della disciplina sostanziale della materia, come si verificherebbe, invece, nel caso di specie.

Tutte le disposizioni del d.lgs. n. 154 del 2004, oggetto di impugnazione, sono censurate anche sotto il profilo della violazione dell'art. 118 della Costituzione, in mancanza di esigenze di sussidiarietà che giustifichino lo spostamento della potestà legislativa dal livello regionale a quello statale, e comunque per l'assenza della previsione dell'intesa con le Regioni.

Sono, quindi, prospettate alcune specifiche censure in ordine alle singole disposizioni impuginate.

È dedotta, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione. Detta norma, difatti, prevede l'istituzione del «Tavolo Azzurro» e contrasta con gli artt. 117 e 118, della Costituzione, in quanto pesca e acquacoltura sono materie di competenza regionale. La norma sarebbe in contrasto anche con l'art. 76 della Costituzione, in quanto il «Tavolo Azzurro» è stato istituito non solo per la concertazione permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, come previsto dall'art. 1, comma 2, lettera *a*) della legge delega, ma anche per uno scopo ulteriore, non previsto dalla legge delega, di determinazione degli obiettivi e delle linee generali della politica nazionale in materia.

La violazione degli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione è prospettata in relazione all'art. 3, norma che, nell'istituire la Commissione consultiva centrale per la pesca e l'acquacoltura composta da soggetti istituzionali e di categoria, riconferma la Commissione già prevista dalle leggi 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima) e 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima), organismo consultivo non più legittimato nell'attuale assetto costituzionale e che appare ultroneo rispetto alle previsioni della legge delega.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 4 dell'impugnato d.lgs. n. 154 del 2004, per violazione degli stessi parametri costituzionali da ultimo menzionati, si fonda sul rilievo che detto articolo definisce gli obiettivi che il Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura deve perseguire; in prevalenza sono obiettivi non ricollegabili a competenze statali e che pertanto dovrebbero esulare da detto Programma, come sembra evincersi altresì dalla relativa disposizione contenuta nella legge delega.

Il successivo articolo 5 è sospettato di violare gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione; l'impugnata disposizione prevede che il Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura indichi le dotazioni finanziarie nazionali e l'eventuale destinazione di risorse aggiuntive, mentre le Regioni devono indicare nei propri programmi gli interventi di competenza da realizzare con le proprie dotazioni di bilancio. La disposizione si profila, pertanto, illegittima in quanto nelle materie non riservate esclusivamente allo Stato le risorse finanziarie dovrebbero essere trasferite integralmente alle Regioni per la loro successiva erogazione agli aventi diritto, nell'ambito della disciplina della materia.

Il contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione è ipotizzato relativamente all'art. 9, norma secondo cui il Ministro delle politiche agricole e forestali definisce gli obiettivi della ricerca scientifica in materia di pesca e acquacoltura. La medesima disposizione, inoltre, stabilisce che a tal fine è istituito un Comitato per la ricerca applicata alla pesca e all'acquacoltura di cui fa parte anche un rappresentante delle Regioni a statuto ordinario. La norma non si concilia con le attribuzioni regionali in materia di pesca e acquacoltura, e si pone in contrasto con le competenze regionali in materia di ricerca scientifica, oggetto di potestà legislativa concorrente. Qualora fossero state ravvisate esigenze di sussidiarietà avrebbe dovuto essere prevista l'intesa, che non può essere sostituita dalla partecipazione al Comitato di due rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

I parametri costituzionali da ultimo menzionati sono assunti a fondamento dell'illegittimità costituzionale dell'art. 12 del citato d.lgs., che disciplina le misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche, allocando le funzioni integralmente in capo allo Stato.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, si fonda sull'ipotizzata violazione sempre degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La disposizione riguarda la comunicazione nazionale, che riveste un ruolo strategico nel Programma nazionale, attraverso molteplici azioni pubbliche finalizzate alla sicurezza e all'educazione alimentare. Non è stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni, mentre è indubbia l'incidenza che le azioni in questione hanno sulle materie regionali, non solo attinenti alla pesca, ma anche alla tutela della salute e al commercio, posto che le azioni sono finalizzate anche alla sicurezza ed educazione alimentare ed alla valorizzazione della produzione.

Una censura unitaria — ai sensi degli artt. 76, 117, 118 e 119 della Costituzione — investe gli artt. 16, 17, 18 e 19 dell'impugnato decreto legislativo.

Le disposizioni in questione riguardano il già citato Programma nazionale e si palesano illegittime, in quanto prevedono interventi finanziari diretti dello Stato in materie, quali la pesca e l'acquacoltura, che l'art. 117 della Costituzione affida alla competenza regionale. La legge delega, infine non prevedeva — donde l'ipotizzato contrasto anche con l'art. 76 Cost. — l'istituzione di un sistema di finanziamenti così capillare, direttamente gestito a livello statale.

Infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 è ipotizzata evocando quali parametri gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La norma, che riserva al suddetto Programma nazionale la promozione di studi, monitoraggio, adeguamento professionale e sicurezza del lavoro, politiche del lavoro e forme di tutela in favore dei lavoratori della pesca marittima, sarebbe incostituzionale perché violerebbe le competenze regionali in materia di pesca e anche di politiche del lavoro e formazione professionale, senza che l'accentramento in capo allo Stato sia giustificato da esigenze di sussidiarietà.

4.2. — La Regione Toscana ha depositato il 21 marzo 2006 memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

Nella stessa si rileva, inoltre, in ordine alle delibere della Giunta regionale, come esse siano idonee a sorreggere i ricorsi, stante il contenuto omogeneo dei provvedimenti impugnati.

5. — La Regione Toscana, infine, con il ricorso n. 87 del 2004, ha impugnato gli articoli 1, 2, 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38 in materia di pesca marittima), per violazione degli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione.

5.1. — I motivi di impugnazione di carattere generale, e dunque riferiti a tutte le disposizioni censurate complessivamente considerate, sono analoghi a quelli rappresentati nel ricorso n. 86 del 2004.

Sono, quindi, prospettati specifici motivi di doglianza rispetto alle singole norme.

Viene assunta, innanzitutto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, evocando quali parametri gli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione. La norma impugnata, nel prevedere, in ragione della responsabilità unitaria dello Stato, una razionalizzazione della disciplina e del sistema dei controlli sulla pesca marittima svolta dagli imprenditori ittici, dai pescatori e dagli altri soggetti, per i quali è responsabile direttamente ed unitariamente lo Stato italiano, secondo le norme comunitarie e internazionali, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, intervenendo in una materia di competenza regionale. Inoltre, il rinvio ad un successivo regolamento contrasta con il sesto comma dell'art. 117 della Costituzione; né detta illegittimità può ritenersi superata dalla previsione che il regolamento sia adottato d'intesa con le Regioni.

La censura che investe — ai sensi dei medesimi parametri costituzionali da ultimo menzionati — gli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo mira all'eliminazione di disposizioni che accentrano in capo allo Stato la tenuta dei registri dei pescatori marittimi e quello delle imprese ittiche, oltre al rilascio delle licenze di pesca, mentre tali aspetti dovrebbero essere disciplinati a livello regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Né, d'altra parte — conclude sul punto la ricorrente — le norme impuginate possono ritenersi giustificate ai sensi dell'art. 118 Cost., anche perché, in ogni caso, non è prevista alcuna intesa con le Regioni.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 9 è dedotta sotto il profilo, nuovamente, del contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La norma impugnata stabilisce che, per le violazioni delle disposizioni del decreto in questione, l'autorità competente a ricevere il rapporto, ai sensi dell'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sia il capo del compartimento marittimo. La disposizione sarebbe incostituzionale perché la competenza a disciplinare le sanzioni amministrative appartiene all'ente titolare della competenza sostanziale, e quindi, nel caso in esame, trattandosi della materia della pesca, alla Regione.

Infine, è sempre ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione che viene dedotta l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 10.

La disposizione rinvia ad un futuro regolamento ministeriale l'adozione delle norme tecniche relative all'attuazione del decreto legislativo in esame, ciò che contrasterebbe — stante la competenza regionale in materia — con il sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, non potendo, del resto, la dedotta illegittimità ritenersi superata dalla previsione della necessità di un'intesa con le Regioni.

5.2. — La Regione Toscana ha depositato una memoria anche in relazione al presente ricorso, comune tuttavia al ricorso n. 86 del 2004, insistendo nelle conclusioni già rassegnate in ragione delle argomentazioni sopra richiamate.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame di questa Corte cinque ricorsi, quattro proposti dalla Regione Toscana (ric. n. 46 del 2003, nn. 61, 86 e 87 del 2004), uno dalla Provincia autonoma di Trento (ric. n. 48 del 2003), tutti concernenti la materia dell'agricoltura e della pesca.

2. — La comunanza di argomento delle questioni oggetto dei predetti ricorsi giustifica la riunione, ai fini di una unica pronuncia, dei giudizi che traggono origine dagli stessi.

3. — Preliminarmente, è necessario dare atto della intervenuta cessazione della materia del contendere, quanto al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento (ric. n. 48 del 2003), impugnativa che ha investito — in riferimento agli artt. 8, numeri 15) e 21), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 5 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli artt. 8 e 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e Bolzano e per il personale ad esso addetto), ed al principio di ragionevolezza — l'art. 1, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura).

Come riconosciuto, difatti, dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica (e dalla stessa ribadito nel corso del suo svolgimento), sino ad oggi «non risultano emanati decreti attuativi delle norme impugunate», risultando inoltre «scaduto» il termine previsto per l'espletamento di tale incumbente, originariamente fissato in un anno, portato a due dall'art. 2, comma 11, della legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse).

Siffatta evenienza, determinando una sopravvenuta carenza di interesse, conduce all'esito processuale della declaratoria di cessazione della materia del contendere.

4. — I quattro ricorsi proposti dalla Regione Toscana sono, invece, inammissibili.

4.1. — Deve precisarsi, innanzitutto, che si tratta delle impugnative che hanno investito — in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione — l'art. 1, commi 2, lettere *b*), *i*), *l*), *m*), *n*), *r*), *s*), *v*), *z*), *aa*), *bb*), *cc*) e *dd*), 5 e 6, e l'art. 3 della legge di delega 7 marzo 2003, n. 38, recante «Disposizioni in materia di agricoltura» (ric. n. 46 del 2003), nonché — in relazione a numerosi parametri costituzionali, di seguito meglio specificati — i decreti legislativi emanati in attuazione della suddetta delega.

Si tratta, segnatamente, dei ricorsi con cui sono stati impugnati — in relazione agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione — gli artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, e 18, commi 2 e 4, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lettere *d*), *f*), *g*), *l*), *ee*), della legge 7 marzo 2003, n. 38» (ric. n. 61 del 2004), nonché — in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 119 della Costituzione — gli artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154, recante «Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38»

(ric. n. 86 del 2004), ed infine — in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione — gli artt. 1, 2, 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 153, recante «Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima» (ric. n. 87 del 2004).

4.2. — Per ciascuno dei quattro ricorsi suindicati le deliberazioni della Giunta regionale della Toscana, che hanno autorizzato la loro proposizione, appaiono inficiate dal medesimo vizio di genericità, ciò che si traduce in una causa di nullità dei medesimi ricorsi per indeterminatezza del loro oggetto.

Tutte le deliberazioni, difatti, recano la generica autorizzazione ad impugnare, rispettivamente, la legge di delega n. 38 del 2003 ed i decreti legislativi n. 99, n. 153 e n. 154 del 2004, senza che siano state specificamente individuate né le disposizioni asseritamente illegittime, né le norme costituzionali violate.

In proposito, giova richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui debbono ritenersi inammissibili i ricorsi delle Regioni quando la deliberazione della Giunta regionale, di autorizzazione al Presidente a proporre il ricorso, «omette di indicare specificamente le disposizioni da impugnare e le ragioni della impugnativa e si limita ad affermare che la legge stessa «appare in più parti invasiva delle competenze attribuite alla Regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione»» (così la sentenza n. 50 del 2005; in senso conforme anche la sentenza n. 384 del 2005).

Infatti, «è principio più volte affermato» quello secondo cui «la delibera di autorizzazione al ricorso di cui all'art. 127 Cost. può concernere l'intera legge soltanto qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa» (sentenza n. 50 del 2005). Evenienze, queste ultime, da escludere nel caso di specie, se si considera, da un lato, che l'intervento del legislatore statale — il rilievo vale segnatamente per la legge n. 38 del 2003 — ha investito, secondo la stessa prospettazione della ricorrente, differenti ambiti materiali (quello dell'agricoltura e quello della pesca), nonché, dall'altro, che l'eterogeneità delle disposizioni censurate e dei parametri evocati — l'osservazione questa volta concerne anche le impugnative dirette contro i predetti decreti legislativi n. 99, n. 153 e n. 154 del 2004 — è tale, appunto, da poter ingenerare dubbi sull'esatta portata dei ricorsi, e dunque sostanzialmente sul loro oggetto.

4.3. — Né, del resto, l'esito processuale della declaratoria di inammissibilità può essere escluso in forza delle deliberazioni di «conferma» delle impugnazioni proposte, allegate dalla Regione Toscana alle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione; deliberazioni adottate diversi mesi dopo la proposizione dei ricorsi e, dunque, a termini perentori di impugnazione abbondantemente scaduti. Esse, infatti, non possono avere l'efficacia di «sanare» i vizi che inficiavano le deliberazioni «originarie», giacché ciò si porrebbe in contrasto con la natura perentoria del termine previsto per la proposizione dei ricorsi in via principale. Ed è significativa — nella medesima prospettiva — la previsione dell'art. 182 del codice di procedura civile (applicabile anche al giudizio innanzi a questa Corte), la quale, nel consentire anche *ex officio* la sanatoria dei difetti di rappresentanza o di autorizzazione, fa comunque salva l'ipotesi in cui «si sia avverata una decadenza».

4.4. — Quel che rileva nel caso di specie è, dunque, unicamente la verifica della idoneità delle deliberazioni «originarie» a «sostenere» i ricorsi regionali, ciò che tuttavia deve escludersi, proprio alla luce delle considerazioni sopra svolte.

4.5. — Né, d'altra parte, può accogliersi la tesi della Regione Toscana, secondo cui il difetto di specificità che connota l'oggetto delle proposte impugnative potrebbe comunque ritenersi superato. La ricorrente, difatti, reputa di dover valorizzare la circostanza secondo cui il resoconto di ciascuna delle sedute della Giunta regionale, all'esito delle quali è stata, a suo tempo, adottata la decisione di proporre i ricorsi in esame, individuava (riproducendo integralmente il contenuto della relazione redatta al riguardo dall'Avvocatura regionale) tanto le disposizioni legislative statali ritenute meritevoli di impugnazione, e poi effettivamente impuginate, quanto i parametri evocabili, e poi realmente evocati; sicché la lettura complessiva di tali atti escluderebbe la ricorrenza del vizio di genericità sopra evidenziato.

Tale tesi, a sostegno della quale la Regione invoca la sentenza di questa Corte n. 134 del 2004, è priva di fondamento, atteso che nessuna delle deliberazioni, che hanno preceduto i quattro ricorsi regionali, conteneva un espresso rinvio alla relazione dell'Avvocatura, condizione necessaria e sufficiente per poter riconoscere l'esistenza di una *relatio*.

Ne consegue, pertanto, che il riferimento alla citata decisione di questa Corte costituisce una smentita della validità di quanto sostenuto dalla ricorrente, visto che la predetta sentenza n. 134 del 2004 — nell'escludere l'inammissibilità, per genericità, di un ricorso statale — ha precisato che «tutte le altre questioni oggetto del ricorso», diverse da quella puntualmente individuata nella relazione del Ministro per gli affari regionali, erano

comunque «inammissibili, non potendo essere ritenute validamente comprese nella generica determinazione di impugnare l'intera legge». Si è in tal modo chiarito, dunque, che l'unica questione non affetta dal rilevato vizio era tale proprio «alla stregua dell'espresso rinvio alla relazione del Ministro per gli affari regionali contenuto nella delibera del Consiglio dei ministri».

Orbene, mancando invece — nei casi qui in esame — un espresso rinvio alla relazione dell'Avvocatura regionale o a qualsiasi altro atto del procedimento, e dunque in assenza di un qualsiasi riferimento ad atti suscettibili di essere legittimamente richiamati *per relationem*, deve escludersi che il vizio di indeterminatezza che inficia le deliberazioni di autorizzazione alla proposizione dei ricorsi, e di riflesso anche questi ultimi, possa essere sanato ricavando *aliunde* gli elementi idonei ad individuare l'esatto oggetto delle impugnative proposte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere b) e c), della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), proposta dalla Provincia autonoma di Trento — in riferimento agli artt. 8, numeri 15) e 21), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 5 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli artt. 8 e 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e Bolzano e per il personale ad esso addetto), ed al principio di ragionevolezza — con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, lettere b), i), l), m), n), r), s), v), z), aa), bb), cc) e dd), 5 e 6, e dell'art. 3, della medesima legge n. 38 del 2003, proposta dalla Regione Toscana — in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione — con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1, 18, commi 2 e 4, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38», proposta dalla Regione Toscana — in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione — con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 9, 12, 15, comma 1, 16, 17, 18, 19 e 20, del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), proposta dalla Regione Toscana — in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 119 della Costituzione — con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38 in materia di pesca marittima), proposta dalla Regione Toscana — in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione — con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 217

Sentenza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Ineleggibilità dei legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per mancata descrizione, da parte del giudice remittente, della fattispecie oggetto del giudizio - Reiezione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 60, comma 1, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

Elezioni - Elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale - Cause di ineleggibilità - Ineleggibilità, anziché incompatibilità per i rappresentanti legali e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario dell'ente locale - Lamentato ingiustificato deterioro trattamento rispetto agli amministratori o dipendenti con potere di rappresentanza di ente, istituto, azienda soggetti a vigilanza da parte dell'ente locale - Lamentata lesione del principio del libero accesso dei cittadini, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive - Esclusione per la non comparabilità delle fattispecie normative - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 60, comma 1, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 51.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, n. 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso con ordinanza del 10 dicembre 2004 dal Tribunale di Massa, nel procedimento civile vertente tra Bertocchi Luciano ed altri e Bertocchi Marino ed altri, iscritta al n. 180 del registro ordinanze del 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di Cavellini Clara ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 maggio 2006 il giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio elettorale, il Tribunale di Massa ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60, comma 1, numero 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle

leggi sull'ordinamento degli enti locali), a norma del quale sono ineleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale «i legali rappresentanti e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia».

Ritenuta rilevante la questione, il Tribunale ha prospettato la violazione degli artt. 2, 3 e 51 della Costituzione.

Con riguardo, in particolare, alla disparità di trattamento, il Tribunale argomenta che, mentre la norma impugnata sancisce l'ineleggibilità alle menzionate cariche elettive dei soggetti in essa indicati (vale a dire dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle società per azioni con partecipazione di maggioranza del comune o della provincia), l'art. 63, comma 1, numero 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce, rispetto alle stesse cariche, soltanto l'incompatibilità (fra gli altri) degli amministratori e dipendenti «con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia». Secondo il Tribunale, la circostanza che i soggetti appena indicati siano incompatibili con le menzionate cariche elettive e che i soggetti di cui alla norma impugnata siano, invece, ineleggibili determina un trattamento irragionevolmente difforme a danno di questi ultimi. Non si comprenderebbe, infatti, per quale motivo i soggetti di cui all'art. 63 «possono attendere il risultato elettorale con facoltà di esercitare il diritto di opzione», mentre quelli di cui all'impugnato art. 60 «debbono essere costretti, per candidarsi, a dare le dimissioni dalla carica rivestita prima ancora di conoscere il risultato», «con l'evidente rischio di rimanere privi di qualsiasi occupazione in caso di insuccesso»; il che, oltre a concretare la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., «viene a tradursi in un limite all'esercizio del diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.) all'accesso alle cariche elettive». Né, secondo il Tribunale, appare decisivo, a giustificare l'ineleggibilità, che l'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 si riferisca specificamente alle società per azioni e non ad altri tipi di società, giacché «è innegabile l'esistenza di enti, istituti e aziende di proporzioni sicuramente maggiori di [...] una S.p.a.», rispetto alle quali vale, invece, la regola dell'incompatibilità.

2. — È intervenuto, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

Secondo l'Avvocatura, il d.lgs. n. 267 del 2000 ha del tutto ragionevolmente differenziato la causa di ineleggibilità di cui all'art. 60, comma 1, numero 10, dalla causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, numero 1: la prima essendo intesa a prevenire il pericolo di inquinamento della campagna elettorale e, quindi, a preservare la libera determinazione degli elettori da potenziali suggestioni e aspettative provenienti da chi intende candidarsi (dove la necessità che questi, per essere validamente eletto, si dimetta entro la data di scadenza del termine per la presentazione delle candidature); la seconda essendo finalizzata ad impedire l'insorgere di conflitti d'interesse con l'ente locale (con conseguente necessità che l'eletto rassegni le dimissioni dall'incarico presso l'ente, istituto o azienda vigilati dal comune o dalla provincia, al momento in cui si verifica il cumulo delle cariche).

In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria, nella quale prospetta, in via preliminare, l'inammissibilità della questione, mancando nell'ordinanza di rinvio il riferimento alla fattispecie concreta, con conseguente impossibilità per la Corte di esprimere un giudizio circa la rilevanza della propria pronuncia ai fini della soluzione del giudizio principale.

Nel merito, l'Avvocatura ha ribadito l'infondatezza della questione, in ragione di due differenze di fatto che giustificerebbero la distinta previsione di cui all'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 rispetto a quella di cui all'art. 63, comma 1, numero 1, dello stesso decreto: «la natura del rapporto lavorativo del soggetto entro la società connessa all'ente locale» e «la natura e l'incisività del rapporto tra l'ente locale e la società entro cui il soggetto presta la propria opera».

Sotto il primo aspetto, osserva l'Avvocatura che l'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 fa riferimento a «rappresentanti legali» o «dirigenti» delle S.p.a., mentre il successivo art. 63, comma 1, numero 1, tratta di «amministratori» o «dipendenti» con potere di rappresentanza. In tal modo, il legislatore avrebbe valutato che la situazione del rappresentante legale o del dirigente di una società è diversa e distinta da quella di uno dei tanti amministratori o dipendenti che pure abbiano un qualche potere di rappresentanza: «nel primo caso, infatti, si intuisce che gli interessi personali coinvolti saranno maggiori» e altrettanto lo saranno «la visibilità nonché i poteri del soggetto che opera al vertice della società», a differenza dell'ipotesi in cui il soggetto sia amministratore o dipendente.

Sotto il secondo aspetto, l'Avvocatura rileva che, mentre l'art. 60 riguarda società per azioni il cui capitale appartiene per oltre il cinquanta per cento all'ente locale, nel caso di cui all'art. 63 si tratta di enti, aziende o istituti soggetti a vigilanza o sovvenzionati dall'ente locale: «[n]el primo caso, dunque, la società appartiene all'ente

locale in massima parte e viene gestita dallo stesso», mentre «[n]el secondo caso, la connessione con l'ente locale esiste ma è meno intensa: l'ente vigila sull'operato della società o concede parziali sovvenzioni (peraltro facoltative), senza potersi inserire nella gestione diretta della società».

L'una e l'altra differenza evidenziano, secondo l'Avvocatura, che la scelta legislativa a favore dell'ineleggibilità nel caso contemplato dall'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 e, rispettivamente, dell'incompatibilità nel caso di cui al successivo art. 63, comma 1, numero 1, risulta sorretta da elementi oggettivi, «non è certamente ingiustificata ed irragionevole e neppure travalica quei limiti di stretta necessità per il soddisfacimento del pubblico interesse, né presenta confini troppo generici ed elastici, generando frequenti incertezze nell'applicazione (Corte cost., sentenza n. 306 del 2003). Al contrario, essa appare finalizzata alla tutela dell'uguaglianza, della libertà di voto e del corretto ed imparziale esercizio delle funzioni pubbliche».

3. — Si sono costituiti gli intervenienti nel giudizio principale, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale in base agli stessi motivi esposti nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. — Nel corso di un giudizio elettorale, il Tribunale di Massa ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60, comma 1, numero 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), a norma del quale sono ineleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale «i legali rappresentanti e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia».

Il Tribunale prospetta la violazione degli artt. 2, 3 e 51 della Costituzione.

Circa la disparità di trattamento, il Tribunale argomenta che, mentre la norma impugnata sancisce l'ineleggibilità alle menzionate cariche elettive dei soggetti in essa indicati (vale a dire dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle società per azioni con partecipazione di maggioranza del comune o della provincia), l'art. 63, comma 1, numero 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce, rispetto alle stesse cariche, soltanto l'incompatibilità (fra gli altri) degli amministratori e dipendenti «con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia». Secondo il Tribunale, la circostanza che i soggetti appena indicati siano incompatibili con le menzionate cariche elettive e che quelli di cui alla norma impugnata siano, invece, ineleggibili, determina un trattamento irragionevolmente difforme a danno di questi ultimi, non comprendendosi per quale motivo i soggetti di cui all'art. 63 «possono attendere il risultato elettorale con facoltà di esercitare il diritto di opzione», mentre i soggetti di cui all'impugnato art. 60 «debbono essere costretti, per candidarsi, a dare le dimissioni dalla carica rivestita prima ancora di conoscere il risultato», «con l'evidente rischio di rimanere privi di qualsiasi occupazione in caso di insuccesso». Il che, oltre a concretare la violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione, «viene a tradursi in un limite all'esercizio del diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.) all'accesso alle cariche elettive». Né, secondo il Tribunale, appare decisivo, a giustificare l'ineleggibilità, che l'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 si riferisca specificamente alle società per azioni e non ad altri tipi di società, giacché «è innegabile l'esistenza di enti, istituti e aziende di proporzioni sicuramente maggiori di [...] una S.p.a.», rispetto alle quali vale, invece, la regola dell'incompatibilità.

2. — Dev'essere, anzitutto, rigettata l'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura dello Stato sul presupposto della mancata descrizione della fattispecie da parte del giudice remittente.

Il contesto dell'ordinanza rende, infatti, sufficientemente evidente che il giudizio elettorale verte sull'eleggibilità del convenuto ad una delle cariche elettive (sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale) indicate dall'art. 60, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, per essere egli titolare, in una società per azioni con capitale maggioritario dell'ente locale, di una delle funzioni (legale rappresentante o dirigente) previste dal numero 10 dello stesso art. 60, comma 1.

3. — La questione è, peraltro, infondata.

L'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. n. 267 del 2000 (nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dall'art. 14-*decies* del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di dele-

ghe legislative»; modifiche non rilevanti nel giudizio *a quo* stabilisce che sono ineleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale «i legali rappresentanti e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia».

L'art. 63, comma 1, numero 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 (nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dal menzionato art. 14-*decies* del decreto-legge n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 168 del 2005) prevede, invece, rispetto alle stesse cariche, soltanto l'incompatibilità (fra gli altri) degli amministratori e dipendenti «con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia», ovvero che dagli stessi riceva, in via continuativa, «una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente».

La disciplina legislativa è, quindi, diversa e con effetti sostanziali rilevanti (ineleggibilità o incompatibilità) a seconda che si tratti di rappresentanti legali o dirigenti delle società con capitale maggioritario di un ente locale, ovvero di amministratori o dipendenti di organismi (enti, istituti o aziende, comprese, secondo la giurisprudenza, le società per azioni) sottoposti a vigilanza dell'ente stesso o da questo (in via «facoltativa») finanziati. I primi sono titolari di compiti in persone giuridiche delle quali l'ente locale contribuisce a formare la volontà, tramite la partecipazione azionaria maggioritaria. I secondi sono titolari di compiti in organismi che, invece, sono solo controllati dall'esterno dall'ente locale, tramite la vigilanza o la concessione di sovvenzioni.

Nel primo caso, l'ente locale controlla la società dall'interno; quindi, la norma prescrive una conseguenza giuridica (l'ineleggibilità) intesa a prevenire l'eventualità che il candidato ponga in essere, mediante l'esercizio dei poteri (anche «di influenza») connessi alla sua carica nella società, indebite pressioni sugli elettori. Nel secondo caso, il controllo dell'ente locale (attraverso la vigilanza o il sovvenzionamento) riguarda solo l'attività e non la riguarda neppure necessariamente nella sua interezza; donde una conseguenza giuridica meno grave (l'incompatibilità), che ha lo scopo di evitare conflitti d'interesse tra gli amministratori o dipendenti dell'ente, istituto o azienda, da una parte, e, dall'altra, l'ente locale che su tali organismi esercita il controllo.

Ne risulta la non comparabilità delle fattispecie normative poste a raffronto dal giudice remittente.

Restano assorbite, stante la loro dipendenza logica dalla prima, le altre censure di illegittimità formulate nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60, comma 1, numero 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Massa, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 218

Ordinanza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Disposizioni riguardanti la programmazione nei settori della pesca e dell'acquacoltura - Ricorso della Regione Toscana - Deposito in cancelleria oltre il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica stabilito dall'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 27 maggio 2005, n. 100, art. 5.
- Costituzione, artt. 5, 76, 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), promosso con ricorso della Regione Toscana notificato l'11 agosto 2005, depositato in cancelleria il successivo 24 agosto ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che, con ricorso notificato in data 11 agosto 2005 e depositato il successivo 24 agosto, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), per violazione degli articoli 5, 76, 117, 118 e 119 della Costituzione;

che, in particolare, la ricorrente ritiene che l'art. 5 del predetto decreto legislativo, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, eccederebbe la delega legislativa conferita dall'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38 (Disposizioni in materia di agricoltura), che non attiene alla disciplina del programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura, né prevede l'introduzione di un sistema finanziario direttamente gestito a livello statale;

che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con gli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, in quanto la materia oggetto di disciplina, «pesca e acquacoltura», è riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni e «il totale accentramento di competenze in capo allo Stato (...) non appare giustificabile neppure in virtù del principio di sussidiarietà»;

che, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, l'attuazione delle normative comunitarie compete alle Regioni nelle materie loro attribuite;

che l'art. 5 in questione, ad avviso della ricorrente, nel prevedere che «gli obiettivi di riferimento del Programma nazionale della pesca siano perseguiti attraverso dotazioni finanziarie gestite in via esclusiva dallo Stato», lederebbe, altresì, l'art. 119 della Costituzione che «ha costituzionalizzato il principio del congruo finanziamento delle competenze regionali, perché non può esservi effettiva autonomia senza adeguate risorse finanziarie»;

che, infine, la norma sospettata di illegittimità costituzionale, in quanto non sottoposta «all'esame della Conferenza Stato-Regioni per l'espressione del proprio parere», si porrebbe in contrasto con gli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), «sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni»;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il ricorso della Regione Toscana, notificato in data 11 agosto 2005, è stato depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 24 agosto 2005, e cioè oltre il termine di dieci giorni dalla notifica stabilito dall'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, termine che deve ritenersi, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, perentorio (ordinanze n. 20 del 2005, n. 126 del 1997, n. 139 del 1987 e n. 71 del 1986);

che, conseguentemente, la questione sollevata è manifestamente inammissibile per tardività del deposito del ricorso.

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'art. 5 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), sollevata, in riferimento agli articoli 5, 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 219

Ordinanza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Impiego di lavoratore irregolare - Sanzioni amministrative - Importo calcolato con riferimento al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la contestazione della violazione - Irragionevole equiparazione rispetto a soggetti che utilizzano lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia in ipotesi avvenuta nella medesima data - Mancata valutazione della effettiva durata della condotta antigiusdica e lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Necessità di nuova valutazione della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice remittente.

- D.L. 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73), art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73, promossi con ordinanze del 22 dicembre, del 17 giugno e del 23 settembre 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, rispettivamente iscritte ai nn. 591, 592 e 593 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1^a serie speciale, dell'anno 2006;

Udito nella Camera di consiglio del 3 maggio 2006 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Genova, con tre distinte ordinanze di contenuto pressoché identico, ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, il quale punisce l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatorie, con la sanzione amministrativa dal 200% al 400% dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione;

che tutti i giudizi nei quali la questione è stata prospettata hanno ad oggetto l'impugnazione degli avvisi di irrogazione della sanzione emessi dall'Agenzia delle entrate, con i quali era stata inflitta una sanzione amministrativa pecuniaria a talune società per avere impiegato lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

che, secondo quanto riferisce il rimettente, la sanzione irrogata era stata calcolata, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, con riferimento al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione;

che i ricorrenti nei giudizi *a quibus* avevano chiesto l'annullamento o la revoca della sanzione in quanto basata sull'erroneo presupposto che i lavoratori fossero alle dipendenze delle società a decorrere dal primo giorno dell'anno;

che l'Agenzia delle entrate, costituitasi in ciascun giudizio, aveva sostenuto che il tenore letterale dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 era tale da non consentire alcuna interpretazione e che l'impossibilità di rapportare la sanzione a parametri temporali diversi era conforme allo scopo perseguito dalla norma di introdurre una sanzione rigorosa;

che la Commissione tributaria di Genova, pur dando atto che esula dal controllo di legittimità costituzionale la valutazione delle scelte compiute dal legislatore nella determinazione della entità delle sanzioni, tuttavia sostiene che tali scelte dovrebbero, comunque, essere tali da garantirne la proporzionalità;

che, al contrario, la disposizione censurata non farebbe riferimento né alla durata complessiva della condotta, né ad alcun criterio razionale, limitandosi a stabilire un termine finale valido per tutti ed un termine iniziale fissato in modo arbitrario, prescindendo completamente dalla data effettiva di inizio della condotta, così introducendo una sanzione arbitraria ed irrazionale in quanto determinata in modo del tutto casuale;

che l'inderogabilità della previsione concernente la determinazione del *dies a quo* in relazione al quale calcolare l'importo della sanzione comporterebbe, inoltre, ad avviso del rimettente, l'impossibilità, per entrambe le parti del giudizio, di far valere l'esistenza di un diverso termine iniziale della condotta illecita, in violazione del diritto di difesa.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che, attesa la sostanziale identità delle questioni sollevate, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 144 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata «nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione», affermando che il meccanismo di determinazione della sanzione, previsto dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 si risolve in una presunzione assoluta che «determina la lesione del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, dal momento che preclude all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attengono alla propria effettiva condotta e che pertanto sono in grado di incidere sulla entità della sanzione che dovrà essergli irrogata»;

che, nella citata pronuncia, la Corte ha altresì affermato che la disposizione censurata determina «la irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali, quali quelle che fanno capo a soggetti che utilizzano lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia in ipotesi avvenuta nella medesima data»;

che, conseguentemente, deve essere disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente, perché valuti la persistente rilevanza della questione di legittimità costituzionale a seguito della pronuncia di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria provinciale di Genova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 220

Ordinanza 17 maggio - 1^o giugno 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie relative ai contratti conclusi mediante moduli o formulari (c.d. contratti di massa) - Giudizio secondo equità - Esclusione - Ritenuta dilatazione dei tempi della giustizia, lamentata violazione del diritto di difesa, disparità di trattamento in favore dei contraenti più forti, lesione delle funzioni riservate al potere giudiziario, violazione delle regole del mercato - Sopravvenuta conversione in legge con modificazioni della norma censurata - Omessa descrizione, nell'ordinanza di rimessione, della concreta fattispecie in giudizio - Preclusione alla Corte di compiere la necessaria preliminare valutazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 8 febbraio 2003, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63), art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 101, 102, 104 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63, promossi dal Giudice di pace di Lucca, nei procedimenti civili vertenti tra R. L. e Lloyd Adriatico assicurazioni e tra M. F. e la Winthertur assicurazioni s.p.a., con due ordinanze del 25 febbraio 2004, iscritte al n. 569 del registro ordinanze 2005 e al n. 35 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1^a serie speciale, dell'anno 2005 e n. 7, 1^a serie speciale, dell'anno 2006.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che nel corso di due giudizi civili, proposti da privati nei confronti di due società di assicurazione per ottenere il rimborso dell'eccedenza asseritamente percepita a titolo di indebito aumento di una polizza assicurativa, il Giudice di pace di Lucca, con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 101, 102, 104 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63;

che il giudice *a quo*, senza descrivere la fattispecie sottoposta al suo giudizio, si limita ad osservare che il legale dell'attore ha prospettato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, per una serie di ragioni;

che l'ordinanza ravvisa una violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo perché la disposizione censurata, sottraendo al giudizio di equità del giudice di pace le controversie di valore inferiore a millecento euro aventi ad oggetto i contratti di cui all'art. 1342 del codice civile, comporterebbe un aggravamento dell'esercizio del diritto di difesa dei consumatori (esposti alla possibilità dell'appello, cui consegue l'obbligo di munirsi di un difensore), con dilatazione dei tempi del processo in contrasto col principio della ragionevole durata del medesimo, espresso nell'art. 111 della Costituzione;

che la norma in oggetto violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza, poiché avvantaggia i contraenti forti a scapito di quelli deboli;

che vi sarebbe, inoltre, violazione degli artt. 101, 102 e 104 Cost. in quanto la disposizione, anziché essere generale ed astratta, sarebbe stata dettata al solo scopo di influire sulle fattispecie in corso, come quella dei due giudizi *a quibus*, in tal modo ledendo le prerogative della funzione giudiziaria;

che la norma sarebbe in contrasto anche con l'art. 41 Cost., poiché andrebbe a danno dei consumatori favorendo gli imprenditori che, nel caso di specie, sono stati sanzionati con un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato a causa dell'accordo di cartello tra loro intervenuto allo scopo di restringere l'effettiva concorrenza nel settore assicurativo;

che ha spiegato intervento in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

Considerato che il Giudice di pace di Lucca, con due ordinanze di identico contenuto, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 101, 102, 104 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63, nella parte in cui sottrae al giudizio secondo equità del giudice di pace le controversie di valore inferiore a millecento euro se derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi secondo le modalità di cui all'art. 1342 del codice civile;

che i due giudizi, avendo ad oggetto la medesima questione, possono essere riuniti e decisi con il medesimo provvedimento;

che l'art. 1-*bis* del d.l. n. 18 del 2003, introdotto dalla legge di conversione n. 63 del 2003, ha stabilito che le disposizioni dell'impugnato art. 1 «si applicano ai giudizi instaurati con citazione notificata dal 10 febbraio 2003»;

che le ordinanze di rimessione omettono ogni descrizione della concreta fattispecie in giudizio e, in particolare, non precisano quale sia la data di notifica dell'atto di citazione, sicché a questa Corte è preclusa ogni possibilità di compiere la necessaria preliminare valutazione sulla rilevanza della questione;

che la medesima, pertanto, è da ritenere 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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18 (Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 101, 102, 104 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lucca con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006
(della Regione Emilia-Romagna)

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 200/2005.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinqüesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, in relazione al nuovo art. 116, primo comma, prima parte del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *m*) e comma quarto, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifica al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Autorizzazione delle strutture private alla specifica attività prescelta - Subordinazione al possesso di requisiti minimi (personalità giuridica di diritto pubblico e privato, natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e ss. del c.c.; disponibilità di locali e attrezzatura adeguata al tipo di attività prescelta e personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelta; presenza di un'equipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico, con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza, dello psichiatra e/o psicologo, in caso di scelta di attività di diagnosi della tossicodipendenza; presenza numericamente adeguata di educatori professionali e di comunità, supportata dal medico e dallo psicologo, per la specifica attività di cura e riabilitazione) - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario, trattandosi di livelli attinenti alle strutture sanitarie e non agli standard delle specifiche prestazioni.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinqüesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, in relazione al nuovo art. 116, comma 2, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *m*).

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e le strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quaterdecies*, in relazione al nuovo art. 113 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifica al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Attribuzione all'assemblea regionale e provinciale del potere di riparto, agli enti destinatari, delle somme percepite a titolo di erogazioni liberali di cui all'art. 100 del T.U. delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. n. 917/1986 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 9, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza per la sospensione dell'esecuzione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcolodipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT, anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*undecies*, in relazione al nuovo art. 94, comma 9, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciato stravolgimento del contenuto originario del d.P.R. n. 272/2005, con l'introduzione in sede di conversione di norme ad esso estranee - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione in sede di Conferenza permanente in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*undecies*, art. 4-*quaterdecies* e art. 4-*quingiesdecies*.
- Costituzione, omessa indicazione numerica del parametro costituzionale.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in, persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, sig. Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 506 del 10 aprile 2006 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a rogito del notaio dott. Federico Stame di Bologna, rep. n. 49876 dell'11 aprile 2006 (doc. 2), dal prof. avv. Giandomenico Falcon del foro di Padova e dall'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 21 febbraio 2006, n. 49, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 2006 - Supplemento ordinario n. 45, nella parte in cui inserisce nel testo del decreto-legge i seguenti articoli:

art. 4-*undecies*;

art. 4-*quaterdecies*;

art. 4-*quingiesdecies*,

per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni.

F A T T O

La Regione Emilia-Romagna è dotata di potestà legislativa concorrente nella materia della «tutela della salute» e di potestà legislativa piena nella materia delle politiche sociali.

Con il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, sono state adottate «misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno», e sono state anche dettate «disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi». Della materia della tossicodipendenza, dunque, il decreto-legge n. 272 del 2005 si occupava in un solo articolo, e precisamente all'art. 4, concernente l'esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero.

È poi accaduto che, nel corso del procedimento di conversione, siano state inserite nel decreto-legge numerose disposizioni nella stessa materia: addirittura, sono stati aggiunti 22 articoli (da 4-*bis* a 4-*vicies ter*), la grande

maggioranza dei quali modificano o sostituiscono disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

In questo modo, si è operata una vera e propria riforma della materia della tossicodipendenza, utilizzando a tal fine la sede, del tutto impropria, del procedimento di conversione di un decreto-legge che aveva altro oggetto. Lo stravolgimento del contenuto del decreto-legge risulta anche *per tabulas*, dato che l'ultimo periodo dell'allegato alla legge di conversione modifica il titolo del decreto-legge, aggiungendo le parole «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

Tale distorsione della procedura di conversione configura, come si vedrà, un autonomo vizio di costituzionalità, che in ogni modo la ricorrente regione ha interesse a fare valere soltanto in relazione alle disposizioni qui impugnate, le quali risultano illegittime e lesive delle attribuzioni regionali anche per il loro intrinseco contenuto.

Esse vengono, pertanto, impuginate per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 1, prima parte, d.P.R. n. 309/1990.

L'art. 4-*quinqüesdecies*, decreto-legge n. 272/2005, introdotto dalla legge n. 49/2006, sostituisce l'articolo 116 del d.P.R. n. 309/1990. Il nuovo art. 116 è intitolato Livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'utente e ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private.

Il comma 1 stabilisce che «le regioni... assicurano, quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze».

La norma è ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente illegittima sotto distinti profili.

In primo luogo, appare evidente che la libertà di scelta non è un livello essenziale delle prestazioni. Codesta ece.ma Corte costituzionale ha ormai precisato più volte il concetto di livelli essenziali delle prestazioni, in modo da individuare — e delimitare — gli esatti confini di tale competenza esclusiva statale. Così, la sentenza n. 383/2005 ha stabilito che «tale titolo di legittimazione può essere invocato solo “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione”, mentre esso non è utilizzabile” al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (*cf.*, da ultimo, la sentenza n. 285 del 2005)»; e la sent. n. 271/2005 ha negato che si potesse invocare l'art. 117, comma 2, lett. *m*) in quanto «la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato».

Ora, la norma che prevede «la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze» non definisce il livello essenziale di erogazione di alcuna specifica prestazione, ma stabilisce il diritto degli utenti di poter scegliere da chi ricevere una serie di prestazioni. Oggetto e scopo della disposizione non è di garantire un livello essenziale di una certa prestazione, a tutela del diritto fondamentale della salute, ma quello di parificare strutture private e strutture pubbliche, nel quadro di un indirizzo politico perseguito a livello statale già da alcuni anni (si veda, ad es., il decreto ministeriale 14 giugno 2002 sui Sert, annullato dalla sentenza n. 88/2003 di codesta Corte).

A questa stregua, il nuovo art. 116, comma 1, primo periodo, disciplina un diritto che attiene ad un gruppo di prestazioni, ma non definisce affatto il livello essenziale di queste prestazioni. Se non ci fossero altre norme che regolano davvero e specificamente le varie prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, la semplice libertà di scelta dell'utente non gli garantirebbe certo di avere prestazioni idonee.

Dunque, la norma impugnata risulta già illegittima e lesiva delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di tutela della salute e in materia di politiche sociali, in quanto essa intende porre un vincolo nel settore della tossicodipendenza sulla base di un titolo di competenza statale che, invece, non può essere invocato in relazione al contenuto della norma.

In secondo luogo, la regola della libera scelta, ove concepita — come la norma impugnata appare concepirla — come espressione di un principio assoluto, risulta costituzionalmente illegittima anche se considerata in relazione allo specifico contenuto dispositivo, a prescindere dal titolo di legittimazione indicato.

Infatti, codesta Corte costituzionale ha già precisato nella sentenza n. 200 del 2005 (nella quale ha dichiarato infondata una questione di costituzionalità di una legge regionale sollevata per violazione dei principi fondamentali statali in materia di accreditamento e di libera scelta da parte dell'assistito della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni) che, «tenendo conto dell'evoluzione della disciplina concernente il sistema di erogazione e retribuzione delle prestazioni specialistiche..., il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere temperato da altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale».

In tale occasione codesta Corte costituzionale ha, appunto, ricordato varie leggi statali, che hanno posto condizioni all'accesso alle strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale, ed ha concluso che «appare... evidente come l'evoluzione della legislazione sanitaria fino a circa la metà degli anni Novanta — per non dire di quella successiva che peraltro non rileva nella questione di costituzionalità in esame — abbia messo in luce che, subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario». In questo modo — continua sempre la citata sentenza — «si è temperato il predetto regime concorrenziale attraverso i poteri di programmazione propri delle regioni e la stipula di appositi "accordi contrattuali" tra le USL competenti e le strutture interessate per la definizione di obiettivi, volume massimo e corrispettivo delle prestazioni erogabili (cfr. art. 8-*quinquies* del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229)» (punto 2 del DIRITTO).

Del resto, già nella sentenza n. 416/1995 la Corte aveva stabilito che «la libertà di scegliere, da parte dell'assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull'*an* e sull'esigenza delle prestazioni, in quanto resta confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale».

Il temperamento tra l'interesse alla libera scelta e l'interesse organizzativo e finanziario del servizio pubblico deve ritenersi costituzionalmente imposto, sia con riferimento alla potestà legislativa di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, sia con riferimento all'autonomia finanziaria di cui all'art. 119, primo comma.

Dunque, la legge statale non può imporre come «livello essenziale delle prestazioni» un diritto che, in realtà, deve essere sottoposto a condizioni per temperarlo con altri interessi di livello costituzionale (come risulta dalla stessa legislazione statale e dalla giurisprudenza costituzionale). L'imposizione in via assoluta della libertà di scelta degli utenti lederebbe le competenze legislative ed amministrative della regione in materia di tutela della salute e politiche sociali. In particolare, è da sottolineare che, in attuazione del principio della programmazione menzionato dalla stessa Corte costituzionale, la Regione Emilia-Romagna si è dotata di uno specifico modello organizzativo del Servizio sanitario regionale, caratterizzato dalla «programmazione a rete» e dalla regolazione dell'offerta pubblica e privata delle prestazioni e dei servizi (v. art. 2, comma 2, lett. c) l.r. n. 29/2004). La norma statale qui censurata inciderebbe inevitabilmente sull'assetto organizzativo sanitario regionale.

Ma, oltre all'art. 117, commi 3 e 4, e all'art. 118 Cost., sarebbe violato, come detto, l'art. 119 perché il principio di libertà di scelta — imposto in via assoluta — aumenterebbe notevolmente le spese a carico del bilancio regionale in uno specifico settore, con violazione dell'autonomia finanziaria regionale (aggravata dal fatto che la legge n. 49/2006 non si preoccupa minimamente di fornire risorse corrispondenti).

Infatti, per assicurare la libertà di scelta di ogni utente, la regione sarebbe costretta ad aumentare il numero dei convenzionamenti *ex* art. 8-*quinquies*, d.lgs. n. 502/1992, oppure a non porre tetti massimi di spesa negli accordi stipulati ai sensi della medesima disposizione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quinquiesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 2, d.P.R. n. 309/1990.

Il nuovo art. 116, comma 2, d.P.R. n. 309/1990, in tema di autorizzazione delle strutture private, dispone come segue:

«L'autorizzazione alla specifica attività prescelta è rilasciata in presenza dei seguenti requisiti minimi, che rappresentano livelli essenziali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione:

a) personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile;

b) disponibilità di locali e attrezzature adeguate al tipo di attività prescelta;

c) personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelto;

d) presenza di un'equipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza o del medico formato e perfezionato in materia di tossicodipendenza, dello psichiatra e/o dello psicologo abilitato all'esercizio della psicoterapia e dell'infermiere professionale, qualora l'attività prescelta sia quella di diagnosi della tossicodipendenza;

e) presenza numericamente adeguata di educatori, professionali e di comunità, supportata dalle figure professionali del medico, dello psicologo e delle ulteriori figure richieste per la specifica attività prescelta di cura e riabilitazione dei tossicodipendenti».

Tale disposizione, dunque, fissa determinati requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio di attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di soggetti tossicodipendenti, e qualifica quei requisiti «livelli essenziali» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il legislatore statale cerca di fondare le proprie norme con un titolo di competenza esclusiva, ritenendole evidentemente complessivamente prive del carattere di principi fondamentali. Ma il titolo di competenza esclusiva risulta ad avviso della ricorrente regione invocato del tutto inpropriamente ed illegittimamente.

Infatti, la questione se i requisiti delle strutture possano essere considerati «livelli essenziali» ex art. 117, secondo comma, lett. m), è già stata risolta in senso negativo da codesta Corte. Di fronte all'impugnazione di una legge regionale che regolava gli standard strutturali e qualitativi degli asili nido, impugnata — fra l'altro — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), la sentenza n. 120/2005 ha precisato che, poiché gli asili nido ricadono nella competenza legislativa concorrente, «risulta impossibile “negare la competenza legislativa delle singole regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale» (sentenza n. 370 del 2003)». Inoltre, la stessa sentenza ha espressamente affermato che «la tesi che gli standard strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con livelli essenziali delle prestazioni ... non può essere condivisa in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione” limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle regioni» (punto 2 dei Diritti).

Poiché le attività sanitarie e socio-sanitarie a favore di soggetti tossicodipendenti rientrano in materie di competenza regionale concorrente (tutela della salute) o piena (politiche sociali), le considerazioni svolte nella sentenza n. 120/2005 evidenziano allo stesso modo l'illegittimità del nuovo art. 116, comma 2, d.P.R. n. 309/1990. In effetti, se, come già ricordato, la competenza sui livelli essenziali «può essere invocata solo “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione”, mentre... non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (sent. n. 383/2005), pare chiaro che i requisiti fissati dalla norma impugnata non rappresentano «livelli essenziali».

Il nuovo art. 116, comma 2, si occupa delle strutture e non di specifiche prestazioni, tanto è vero che certi requisiti sono lasciati indeterminati, perché variano in base alla «attività prescelta».

Del resto, se si ammettesse che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di standard delle strutture che erogano prestazioni sanitarie, su questo punto rischierebbe di essere vanificata la competenza legislativa regionale lo Stato, invocando l'art. 117, secondo comma, lett. m), potrebbe comprimere unilateralmente ed in modo indefinito l'autonomia regionale, senza in realtà regolare specifiche prestazioni.

Si noti che non potrebbe, invece, essere utilmente invocata, a difesa della norma impugnata, la sentenza n. 13 4/2006 di codesta Corte. In quel caso, infatti, la legge statale si occupava degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza»: essa, dunque, riguardava gli standard non delle strutture ma delle specifiche prestazioni e, in effetti, la Corte ha fatto salva la norma solo in quanto la «disposizione legislativa individua gli standard in termini tali da rendere evidente che si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario».

Nel suo complesso, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha tenuto fermo il principio secondo il quale l'art. 117, secondo comma, lett. m) può essere invocato solo quando si definiscono i livelli e gli standard di specifiche prestazioni, e non quando si fissano i requisiti delle strutture che erogano prestazioni attinenti ai diritti sociali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dei vincoli posti alle regioni dalla norma sopra citata.

3) Illegittimità dell'art. 4-*quaterdecies*.

L'art. 4-*quaterdecies* sostituisce l'art. 113, d.P.R. n. 309/1990, che nella nuova versione affida alle regioni il compito di disciplinare l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze «nel rispetto dei

principi di cui al presente testo unico», ed in particolare di «seguenti» principi. Ed i «principi» di seguito fissati ribadiscono le scelte di fondo già censurate in relazione all'art. 4-*quinquiesdecies*: parificazione fra strutture pubbliche e private e fissazione dei requisiti delle strutture che svolgono le attività di cui sopra.

Infatti, la lett. *a*) prevede che «le attività di prevenzione e di intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope siano esercitate secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal Servizio sanitario nazionale»; la lett. *b*) dispone che «i servizi pubblici per le tossicodipendenze e le strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore, devono essere in possesso dei requisiti strutturali» tecnologici, organizzativi e funzionali di cui all'articolo 116» la lett. *c*) stabilisce che «la disciplina dell'accreditamento istituzionale dei servizi e delle strutture, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, garantisce la parità di accesso ai servizi ed alle prestazioni erogate dai servizi pubblici e dalle strutture private accreditate»; infine, la lett. *d*) statuisce che «ai servizi e alle strutture autorizzate, pubbliche e private, spettano, tra l'altro, le seguenti funzioni: 1) analisi delle condizioni cliniche, socio-sanitarie e psicologiche del tossicodipendente anche nei rapporti con la famiglia; 2) controlli clinici e di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendenza effettuati da strutture pubbliche accreditate per tali tipologie di accertamento; 3) individuazione del programma farmacologico o delle terapie di disintossicazione e diagnosi delle patologie in atto, con particolare riguardo alla individuazione precoce di quelle correlate allo stato di tossicodipendenza; 4) elaborazione, attuazione e verifica di un programma terapeutico e socio-riabilitativo, nel rispetto della libertà di scelta del luogo di trattamento di ogni singolo utente; 5) progettazione ed esecuzione in forma diretta o indiretta di interventi di informazione e prevenzione».

La norma di cui alla lett. *b*), richiamando i requisiti di cui all'art. 116, è illegittima per le medesime ragioni già illustrate nel punto 2. Inoltre, tali requisiti non possono essere giustificati come principi, trattandosi di precisazioni organizzative di carattere dettagliato ed autoapplicativo (tanto vero che l'art. 116 invoca l'art. 117, secondo comma, lett. *m*), per cui esse pregiudicano in modo illegittimo l'autonomia regionale.

In più, la norma estende agli stessi Sert il vincolo al rispetto quei requisiti, violando, dunque, la competenza legislativa ed amministrativa regionale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.) e di politiche sociali (art. 117, quarto comma, Cost.), in particolare quanto agli aspetti organizzativi.

Si può qui ricordare, sia con riferimento alle strutture private che ai Sert, che già in base all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 502/1992 spettano «in particolare alle regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi», e che poi codesta Corte «ha affermato che la competenza legislativa concorrente concernente la “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è “assai più ampia” rispetto alla precedente relativa all’“assistenza ospedaliera” (sentenza n. 270 dei 2005) ed esprime “l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina” (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 134/2006, punto 8 del DIRITTO).

Quanto alle norme di cui alle lett. *a*), *c*) e *d*), esse ribadiscono il principio ispiratore della legge qui impugnata, cioè la parificazione incondizionata delle strutture pubbliche e di quelle private (addirittura le lett. *a*) e *d*) fanno riferimento alle strutture private «autorizzate», mentre la lett. *c*) menziona solo quelle «accreditate»).

Esse risultano illegittime per ragioni analoghe a quelle già illustrate nel punto 1). Il legislatore statale non può fissare il principio della libertà di scelta incondizionata e della parità assoluta tra strutture pubbliche e strutture private, in quanto il principio della libertà di scelta va temperato con altri interessi di rango costituzionale, indicati dalla stessa legislazione statale e riconosciuti dalla sentenza n. 200/2005. Dunque, le lett. *a*), *c*) e *d*) ledono le competenze legislative ed amministrative della regione, nonché la sua autonomia finanziaria, nelle materie della tutela della salute e delle politiche sociali, perché pongono vincoli organizzativi irrazionali.

Se il legislatore pone vincoli alle regioni con norme illegittime, la sfera di competenza regionale è chiaramente lesa, in quanto la regione risulterebbe tenuta ad attuare le norme statali adottando norme ed atti amministrativi affetti da conseguente illegittimità, e per giunta si troverebbe esposta al rischio della contestazione di tali atti in ragione della loro illegittimità. In altre parole, le norme statali che vincolano l'azione regionale, se illegittime, risultano lesive delle competenze regionali perché rappresentano un illegittimo quadro dell'azione regionale: il che costituisce fattore di instabilità degli atti regionali attuativi, con conseguente violazione anche del principio di certezza del diritto.

Inoltre, come visto, il principio di libertà di scelta — ove imposto in via assoluta — aumenterebbe notevolmente le spese a carico del bilancio regionale in uno specifico settore, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.

È vero che l'art. 4-*sexiesdecies* decreto-legge n. 272/2005, che sostituisce l'art. 117 d.P.R. n. 309/1990, stabilisce che «l'esercizio delle attività di prevenzione, cura, recupero e riabilitazione dei soggetti dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope, con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale è subordinato alla stipula degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*», d.lgs. n. 502/1992, ribadendosi così il principio generale posto dall'art. 8-*bis* d.lgs. n. 502/1992; ma le disposizioni impugnate dettano norme contrastanti con il principio della programmazione di cui alla sentenza n. 200/2005, sancendo — appunto — il principio della libertà di scelta.

Per rispettare tale principio, la regione sarebbe costretta ad aumentare il numero dei convenzionamenti ex art. 8-*quinquies*, d.lgs. n. 502/1992, oppure a non porre tetti massimi di spesa negli accordi stipulati ai sensi della medesima disposizione, con notevole aumento di spesa: di qui la violazione dell'autonomia finanziaria regionale e, quindi, dell'art. 119 Cost. (aggravata dal fatto che la legge n. 49/2006 non si preoccupa minimamente di fornire risorse corrispondenti).

L'irragionevolezza e la lesività delle norme impugnate risultano chiaramente nel confronto con le norme statali generali sulla materia: sia dalle disposizioni citate nella sentenza n. 200/2005 sia dall'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. n. 502/1992 risulta che gli accordi tra regioni e USL e strutture private devono prevedere il numero massimo di prestazioni erogabili ed il corrispettivo preventivato, per evidenti ragioni di razionalizzazione organizzativa e contenimento di spesa. Le norme impugnate, sancendo il principio della libertà di scelta, derogano alle norme di cui sopra.

Pur se il contrasto con una norma legislativa non rappresenta di per sé un vizio di legittimità costituzionale, esso concorre ad evidenziare la complessiva illegittimità delle norme impugnate, quando le norme legislative sono — come nel caso di specie (v. sent. n. 200/2005) — attuative di principi costituzionali, come sopra esposto.

4) Illegittimità dell'art. 4-*quinquiesdecies*, in relazione al nuovo art. 116, comma 9, d.P.R. n. 309/1990, nella parte in cui predetermina l'organo regionale competente.

Il nuovo comma 9 dell'art. 116 d.P.R. n. 309/1990, come modificato dall'art. 4-*quinquiesdecies*, decreto-legge n. 272/2005, stabilisce che, «per le finalità indicate nel comma 1 dell'articolo 100 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917, le regioni e le province autonome di cui al comma 1 sono abilitate a ricevere erogazioni liberali fatte ai sensi del comma 2, lettera a), del suddetto articolo», e che esse «ripartiscono le somme percepite tra gli enti di cui all'articolo 115, secondo i programmi da questi presentati». Posto che tale disposizione non è in quanto tale oggetto di impugnazione, giova ricordare che l'art. 100, comma 1, d.P.R. n. 917/1986 regola la deduzione degli «oneri di utilità sociale», disponendo che «le spese relative ad opere o servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di dipendenti volontariamente sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, sono deducibili per un ammontare complessivo non superiore al 5 per mille dell'ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente risultante dalla dichiarazione dei redditi»; e che l'art. 100, comma 2, lett. a) dichiara deducibili dal reddito d'impresa «le erogazioni liberali fatte a favore di persone giuridiche che perseguono esclusivamente finalità comprese fra quelle indicate nel comma 1 o finalità di ricerca scientifica», nonché i contributi, le donazioni e le oblazioni erogati in favore delle organizzazioni non governative.

Qui censurata è invece la ulteriore norma secondo la quale i criteri di riparto delle somme tra gli enti destinatari (gruppi di volontariato ed enti senza fine di lucro) devono essere «predeterminati dalle rispettive assemblee» regionali.

Come risulta da consolidata ed ormai risalente giurisprudenza costituzionale, la legge statale non è abilitata ad individuare l'organo regionale competente a compiere un certo atto, dato che l'organizzazione regionale, nelle parti in cui non sia predeterminata dalla Costituzione, ricade nella esclusiva competenza dello statuto regionale e delle leggi regionali ordinarie.

Dunque, il nuovo art. 116, comma 9, è illegittimo nella parte in cui affida ai consigli regionali il potere di determinare i criteri di riparto delle somme ricevute tramite le erogazioni liberali, in quanto esso lede l'autonomia organizzativa regionale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.

5) Illegittimità dell'art. 4-*undecies*, in relazione al nuovo art. 94, comma 1, d.P.R. n. 309/1990.

L'art. 4-*undecies* sostituisce l'art. 94, comma 1, d.P.R. n. 309/1990. La nuova disposizione stabilisce che il detenuto tossicodipendente o alcooldipendente, «che abbia in corso un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi,... può chiedere in ogni momento di essere affidato in prova al servizio sociale per proseguire o intraprendere l'attività terapeutica sulla base di un programma da lui concordato con un'azienda unità sanitaria locale o con una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116». Alla domanda deve essere «allegata, a

pena di inammissibilità, certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dal comma 2, lettera *d*), dell'articolo 116 attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità, ai fini del recupero del condannato». Infine, il comma 1 precisa che, «affinché il trattamento sia eseguito a carico del Servizio sanitario nazionale, la struttura interessata deve essere in possesso dell'accreditamento istituzionale ... ed aver stipulato gli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*» d.lgs. n. 502/1992.

Anche in questo caso la legge n. 49/2006 equipara le strutture private (quelle meramente autorizzate nel primo periodo del comma 1, quelle accreditate nel terzo periodo) a quelle pubbliche. Tale equiparazione risulta, ad avviso della ricorrente regione, costituzionalmente illegittima.

In particolare, il nuovo art. 94, comma 1, terzo periodo viola le competenze regionali in materia di tutela della salute e di politiche sociali (art. 117, commi terzo e quarto, Cost.) in quanto, equiparando le strutture private a quelle pubbliche ai fini del rilascio della certificazione (e, implicitamente, dello svolgimento del programma), detta una norma di dettaglio in materia regionale e regola un punto la cui disciplina spetta all'autonomia organizzativa regionale.

Non si vede infatti come possa essere affermato che la previsione del potere di rilascio di un determinato certificato da parte una struttura privata autorizzata o accreditata rappresenti un principio fondamentale (e, meno ancora, ovviamente un livello essenziale delle prestazioni). Trattasi di norma puntuale, che interferisce illegittimamente nell'autonomia regionale nelle materie di cui sopra.

Inoltre, essa interferisce con la responsabilità che costituzionalmente spetta alle regioni di disciplinare la titolarità e l'esercizio dell'azione amministrativa, con violazione, sotto questo profilo, anche dell'art. 118 Cost. La norma statale costringe invece le regioni ad affidare parte della funzione amministrativa ad entità determinate. Ancora, tali entità sono strutture private, delle quali la regione non può essere costretta ad avvalersi per l'esercizio di funzioni solo ad essa spettanti, e delle quali solo essa può affidare l'esercizio in termini di propria responsabilità.

Inoltre, è violato l'art. 119 Cost., per le ragioni già viste nei punti 1 e 3, là dove si sono censurate le norme sulla libertà di scelta degli utenti. Infatti, affidandosi il potere certificatorio (e i relativi programmi di recupero) alle strutture private accreditate, l'ammissione dei detenuti ai programmi di recupero si svolge al di fuori di ogni valutazione da parte delle regioni, che, quindi, potrebbero essere costrette a stipulare ulteriori convenzioni o a non porre limiti negli accordi contrattuali stipulati *ex art. 8-quinquies*, d.lgs. n. 502/1992.

6) Illegittimità di tutte le disposizioni impugnate, come sopra individuate, per violazione del principio di leale collaborazione.

Come accennato, le disposizioni impugnate sono state inserite nel decreto-legge n. 272/2005 nel corso del procedimento di conversione, in un decreto-legge al cui oggetto le nuove norme erano sostanzialmente estranee: in questo modo, si è stravolto il contenuto del decreto e si è operata — in una sede del tutto impropria ed impropriamente utilizzando le procedure proprie della legge di conversione — una vera e propria riforma della materia della tossicodipendenza.

Operando in questo modo, inoltre, lo Stato ha omesso di svolgere le procedure collaborative con le regioni, prescritte dall'art. 24, d.lgs. n. 281/1997, per i disegni di legge che riguardano le materie regionali. Non è neppure stata operata la c.d. consultazione successiva di cui all'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997 (in base al quale, «quando il presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge»).

Tale norma deve essere considerata quale traduzione operativa del principio costituzionale di leale collaborazione, per cui le norme impugnate risultano illegittime anche sotto questo profilo.

Né è possibile sostenere che l'art. 2, comma 5, configuri la consultazione «successiva» come meramente eventuale. Non solo infatti la disposizione di legge non prevede una possibilità di consultazione, ma stabilisce che «la Conferenza è consultata successivamente», ponendo chiaramente un dovere di consultazione, ma la stessa riconduzione di tale dovere al principio di leale collaborazione ne mostra la natura cogente.

Pertanto, ad avviso della ricorrente regione, la legge di conversione adottata senza parere è una legge affetta da vizio procedimentale, sindacabile da codesta Corte in quanto l'art. 2, comma 5, costituisce traduzione del principio costituzionale di leale collaborazione nel quadro della procedura di emanazione e conversione dei decreti-legge.

Si consideri anche che il vizio procedimentale qui denunciato implica un grave disconoscimento della posizione costituzionale delle regioni: poiché la riforma del d.P.R. n. 309/1990 è stata realizzata nell'ambito di un procedimento di conversione di un decreto-legge, essa è avvenuta con una procedura accelerata, in cui le numerose modifiche sono state inserite nell'allegato all'articolo unico della legge di conversione.

In questa situazione, l'unico modo in cui le regioni avrebbero potuto — se le regole costituzionali fossero state rispettate — esprimere la propria posizione era proprio la consultazione della Conferenza, non a caso espressamente prevista come obbligatoria dall'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997. L'omissione di questa consultazione ha, dunque, completamente «tagliato fuori» le regioni, che hanno solo potuto prendere atto dell'avvenuta riforma di un settore in cui hanno potestà legislativa.

La violazione del principio di leale collaborazione risulta, poi, particolarmente grave per l'art. 4-*quinqüesdecies*, che — secondo la prospettazione della norma impugnata — definisce livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, come noto, per l'individuazione dei LEA è ormai consolidato nell'ordinamento il principio dell'intesa (v. l'art. 6 del decreto-legge n. 347/2001, il d.P.C.m. 29 novembre 2001 e successivamente l'art. 54 legge n. 289/2002).

La necessità di un'intesa fra Stato e regioni sui LEA è stata sostenuta dalla dottrina prevalente, in relazione alle materie di competenza regionale, sia in virtù del principio di leale collaborazione sia al fine di responsabilizzare le regioni, tenute poi ad assicurare l'erogazione delle prestazioni. Essa inoltre è necessaria per impedire che alle regioni siano addossati oneri privi di copertura.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte chiarito che, pur nelle materie di competenza esclusiva, è necessario un coinvolgimento delle regioni, quando le funzioni statali interferiscono con materie regionali (v. sentt. nn. 308/2003, 31/2005 e 279/2005). Se esiste, come ha attestato codesta Corte, un principio costituzionale in base al quale la connessione tra materia statale e materie regionali impone procedure cooperative, tale principio non può valere solo per l'esercizio della funzione amministrativa ma deve valere anche per la funzione legislativa: a maggior ragione quando la connessione è assai forte, come nel caso di norme statali che definiscono (o almeno, come sopra esposto, ritengono di definire) livelli essenziali delle prestazioni in materie di competenza regionale, così condizionando direttamente l'attività legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

Codesta Corte ha in passato, sia pure in casi diversi da quello presente, negato l'esistenza di un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni. Sia consentito tuttavia di osservare che, se la *ratio* del principio di leale collaborazione è contemperare gli interessi in caso di interferenze fra funzioni facenti capo ad enti diversi, e se esso ha, come non è dubbio, rango costituzionale, non vi è ragione per distinguere tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Si dovrebbe anzi ritenere che proprio in relazione alla funzione più importante risulti maggiore l'esigenza della leale collaborazione.

Del resto, già la sentenza n. 398/1998 ha annullato una disposizione legislativa statale per mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo (punto 12 del Diritto).

P. Q. M.

Chiede, voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 21 febbraio 2006, n. 49, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi, nella parte in cui inserisce i seguenti articoli nel decreto legge n. 272/2005: art. 4-undecies, art. 4-quaterdecies e art. 4-quinquiesdecies, per le parti e sotto i profili illustrati nel ricorso.

Padova-Roma, addì 21 aprile 2006

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

N. 61

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006
(della Regione Liguria)*

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito ed ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 1, prima parte del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 117, commi 2, lett. *m*), 3 e 4, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Eliminazione degli enti ausiliari dai soggetti di cui possono avvalersi i comuni ed i servizi pubblici per le tossicodipendenze - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*vices ter*, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, comma 2, lett. *m*), 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione in sede di Conferenza permanente in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*quinqüesdecies* e 4-*vices ter*, comma 28.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118, anche in relazione all'art. 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 333 del 7 aprile 2006 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a rogito del notaio dott.ssa Margherita Poli di Genova, rep. n. 13718 del 13 aprile 2006 (doc. 2), dal prof. avv. Giandomenico Falcon del foro di Padova, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, in Roma, via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 21 febbraio 2006, n. 49, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 2006 - Supplemento ordinario - n. 45, nella parte in cui inserisce nel testo del decreto-legge i seguenti articoli:

art. 4-*quinqüesdecies*;

art. 4-*vices ter*, comma 28;

per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni.

F A T T O

La Regione Liguria è dotata di potestà legislativa concorrente nella materia della «tutela della salute» e di potestà legislativa piena nella materia delle politiche sociali. Con il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 sono state adottate «misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno», e sono state anche dettate «disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi». Della materia della tossicodipendenza, dunque, il decreto-legge n. 272 del 2005 si occupava in un solo articolo, e precisamente all'art. 4, concernente esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero.

È poi accaduto che, nel corso del procedimento di conversione, siano state inserite nel decreto-legge numerose disposizioni nella stessa materia: addirittura, sono stati aggiunti 22 articoli (da 4-*bis* a 4-*vicies ter*), la grande maggioranza dei quali modificano o sostituiscono disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

In questo modo, si è operata una vera e propria riforma della materia della tossicodipendenza, utilizzando a tal fine la sede, del tutto impropria, del procedimento di conversione di un decreto-legge che aveva altro oggetto. Lo stravolgimento del contenuto del decreto-legge risulta anche *per tabulas*, dato che l'ultimo periodo dell'allegato alla legge di conversione modifica il titolo del decreto-legge, aggiungendo le parole «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

Tale distorsione della procedura di conversione configura, come si vedrà, un autonomo vizio di costituzionalità, che in ogni modo la ricorrente regione ha interesse a fare valere soltanto in relazione alle disposizioni qui impugnate, le quali risultano illegittime e lesive delle attribuzioni regionali anche per il loro intrinseco contenuto.

Esse vengono, pertanto, impugnate per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quinqüesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 1, prima parte, d.P.R.n. 309/1990.

L'art. 4-*quinqüesdecies*, decreto-legge n. 272/2005, introdotto dalla legge n. 49/2006, sostituisce l'art. 116 del d.P.R. n. 309/1990. Il nuovo art. 116 è intitolato Livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'utente e ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private.

Il comma 1 stabilisce che «le regioni... assicurano, quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze».

La norma è ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente illegittima sotto distinti profili.

In primo luogo, appare evidente che la libertà di scelta non è un livello essenziale delle prestazioni. Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ormai precisato più volte il concetto di livelli essenziali delle prestazioni, in modo da individuare — e delimitare — gli esatti confini di tale competenza esclusiva statale. Così, la sent. n. 383/2005 ha stabilito che «tale titolo di legittimazione può essere invocato solo “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione”, mentre esso non è utilizzabile “al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (*cf.*, da ultimo, la sentenza n. 985 del 2005)»; e la sentenza n. 271/2005 ha negato che si potesse invocare l'art. 117, secondo comma, lett. *m*) in quanto la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato».

Ora, la norma che prevede «la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze» non definisce il livello essenziale di erogazione di alcuna specifica prestazione, ma stabilisce il diritto degli utenti di poter scegliere da chi ricevere una serie di prestazioni. Oggetto e scopo della disposizione non è di garantire un livello essenziale di una certa prestazione, a tutela del diritto fondamentale della salute, ma quello di parificare strutture private e strutture pubbliche, nel quadro di un indirizzo politico perseguito a livello statale già da alcuni anni (si veda, ad es., il decreto ministeriale 14 giugno 2002 sui Sert, annullato dalla sentenza n. 88/2003 di codesta Corte).

A questa stregua, il nuovo art. 116, comma 1, primo periodo, disciplina un diritto che attiene ad un gruppo di prestazioni, ma non definisce affatto il livello essenziale di queste prestazioni. Se non ci fossero altre norme che regolano davvero e specificamente le varie prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, la semplice libertà di scelta dell'utente non gli garantirebbe certo di avere prestazioni idonee.

Dunque, la norma impugnata risulta già illegittima e lesiva delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di tutela della salute e in materia di politiche sociali, in quanto essa intende porre un vincolo nel settore della tossicodipendenza sulla base di un titolo di competenza statale che, invece, non può essere invocato in relazione al contenuto della norma.

In secondo luogo, la regola della libera scelta, ove concepita — come la norma impugnata appare concepirlo — come espressione di un principio assoluto, risulta costituzionalmente illegittima anche se considerata in relazione allo specifico contenuto dispositivo, a prescindere dal titolo di legittimazione indicato.

Infatti, codesta Corte costituzionale ha già precisato nella sentenza n. 200 del 2005 (nella quale ha dichiarato infondata una questione di costituzionalità di una legge regionale sollevata per violazione dei principi fondamentali statali in materia di accreditamento e di libera scelta da parte dell'assistito della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni) che, «tenendo conto dell'evoluzione della disciplina concernente il sistema di erogazione e retribuzione delle prestazioni specialistiche..., il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere temperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale».

In tale occasione codesta Corte costituzionale ha, appunto, ricordato varie leggi statali, che hanno posto condizioni all'accesso alle strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale, ed ha concluso che «appare... evidente come l'evoluzione della legislazione sanitaria fino a circa la metà degli anni Novanta — per non dire di quella successiva che peraltro non rileva nella questione di costituzionalità in esame — abbia messo in luce che, subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario». In questo modo — continua sempre la citata sentenza — si è temperato il predetto regime concorrenziale attraverso i poteri di programmazione propri delle regioni e la stipula di appositi “accordi contrattuali” tra le USL competenti e le strutture interessate per la definizione di obiettivi, volume massimo e corrispettivo delle prestazioni erogabili (*cf.* art. 8-*quinquies* del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229)» (punto 2 del Diritto).

Del resto, già nella sent. n. 416/1995 la Corte aveva stabilito che «la libertà di scegliere, da parte dell'assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull'*an* e sull'esigenza delle prestazioni, in quanto resta confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale».

Il temperamento tra l'interesse alla libera scelta e l'interesse organizzativo e finanziario del servizio pubblico deve ritenersi costituzionalmente imposto, sia con riferimento alla potestà legislativa di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, sia con riferimento all'autonomia finanziaria di cui all'art. 119, comma primo.

Le norme impugnate pongono su un binario parallelo le strutture pubbliche e quelle private, in relazione a tutte le fasi dell'attività sanitaria, in quanto alle strutture private (persino se solo autorizzate, e non accreditate) vengono affidate anche funzioni di diagnosi e individuazione della terapia (v. nuovo art. 116, comma 2, in particolare la lett. *d*), ed il nuovo art. 113, d.P.R., n. 309/1990, introdotto dall'art. 4-*quaterdecies* d.l. n. 272/2005), funzioni che spetta invece alle regioni di decidere se mantenere in capo alla sola struttura pubblica, quale fondamentale responsabile delle decisioni circa l'organizzazione del servizio.

Dunque, la legge statale non può imporre come «livello essenziale delle prestazioni» un diritto che, in realtà, deve essere sottoposto a condizioni per temperarlo con altri interessi di livello costituzionale (come risulta dalla stessa legislazione statale e dalla giurisprudenza costituzionale). L'imposizione in via assoluta della libertà di scelta degli utenti lederebbe le competenze legislative ed amministrative della regione in materia di tutela della salute e politiche sociali, dato che la regione vedrebbe irragionevolmente compressa la propria autonomia organizzativa, programmatica e finanziaria.

Si può qui ricordare che già in base all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 502/1992 spettano «in particolare alle regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi», e che poi codesta Corte «ha affermato che la competenza legislativa concorrente concernente la “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è “assai più ampia” rispetto alla precedente relativa all’“assistenza ospedaliera” (sentenza n. 270 del 2005)

ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 134/2006, punto 8 del Diritto).

Inoltre, il principio di libertà di scelta — ove imposto in via assoluta — aumenterebbe notevolmente le spese a carico del bilancio regionale in uno specifico settore, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.

È vero che l'art. 4-*sexiesdecies*, decreto-legge n. 272/2005, che sostituisce l'art. 117 d.P.R., n. 309/1990, stabilisce che «l'esercizio delle attività di prevenzione, cura, recupero e riabilitazione dei soggetti dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope, con oneri a carico del servizio sanitario nazionale è subordinato alla stipula degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*», d.lgs. n. 502/1992, ribadendosi così il principio generale posto dall'art. 8-*bis*, d.lgs. n. 502/1992; ma la disposizione impugnata contrasta con il principio della programmazione di cui alla sent. n. 200/2005, sancendo — appunto — il principio della libertà di scelta.

Per rispettare tale principio, la regione sarebbe costretta ad aumentare il numero dei convenzionamenti *ex art. 8-quinquies*, d.lgs. n. 502/1992, oppure a non porre tetti massimi di spesa negli accordi stipulati ai sensi della medesima disposizione, con notevole aumento di spesa: di qui la violazione dell'autonomia finanziaria regionale e, quindi, dell'art. 119 Cost. (aggravata dal fatto che la legge n. 49/2006 non si preoccupa minimamente di fornire risorse corrispondenti).

L'irragionevolezza e la lesività della norma impugnata risulta chiaramente nel confronto con le norme statali generali sulla materia: sia dalle disposizioni citate nella sentenza n. 200/2005 sia dall'art. 8-*quinquies*, comma 2, d.lgs. n. 502/1992 risulta che gli accordi tra regioni e USL e strutture private devono prevedere il numero massimo di prestazioni erogabili ed il corrispettivo preventivato, per evidenti ragioni di razionalizzazione organizzativa e contenimento di spesa. La norma impugnata, sancendo il principio della libertà di scelta, deroga alle norme di cui sopra.

Pur se il contrasto con una norma legislativa non rappresenta di per sé un vizio di legittimità costituzionale, esso concorre ad evidenziare la complessiva illegittimità della norma impugnata, quando le norme legislative sono — come nel caso di specie (v. sentenza n. 200/2005) — attuative di principi costituzionali, come sopra esposto.

L'equiparazione tra strutture private e pubbliche, cui è orientata la disciplina qui impugnata, risulta anche dal nuovo art. 116, comma 7, in base al quale «fino al rilascio delle autorizzazioni ai sensi del presente articolo sono autorizzati all'attività gli enti iscritti negli albi regionali e provinciali»: infatti, tali enti sono attualmente del tutto idonei a svolgere attività diagnostica e prognostica. In questo modo, oltre a ledere il diritto alla salute, dato che viene data la possibilità di incidere su essa a soggetti la cui professionalità non è stata adeguatamente verificata, il comma 7 lede ulteriormente l'autonomia legislativa ed amministrativa della regione in materia di organizzazione e programmazione dell'attività socio-sanitaria relativa ai tossicodipendenti.

In effetti, l'equiparazione si traduce nell'affidamento ad enti privati, necessariamente privi di corrispondenti responsabilità, di decisioni che producono conseguenze sul servizio pubblico.

Se il legislatore pone vincoli organizzativi alle regioni con norme illegittime, in quanto irragionevoli, la sfera di competenza regionale è chiaramente lesa, in quanto la regione risulterebbe tenuta ad attuare le norme statali adottando norme ed atti amministrativi affetti da conseguente illegittimità, e per giunta si troverebbe esposta al rischio della contestazione di tali atti in ragione della loro illegittimità. In altre parole, le norme statali che vincolano l'azione regionale, se illegittime, risultano lesive delle competenze regionali perché rappresentano un illegittimo quadro dell'azione regionale: il che costituisce fattore di instabilità degli atti regionali attuativi, con conseguente violazione anche del principio di certezza del diritto.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quinquiesdecies*, in relazione all'art. 116, comma 2, d.P.R. n. 309/1990.

Il nuovo art. 116, comma 2, d.P.R., n. 309/1990, in tema di autorizzazione delle strutture private, dispone come segue:

«L'autorizzazione alla specifica attività prescelta è rilasciata in presenza dei seguenti requisiti minimi, che rappresentano livelli essenziali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione:

a) personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile;

b) disponibilità di locali e attrezzature adeguate al tipo di attività prescelta;

c) personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelto;

d) presenza di un' équipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza o del medico formato e perfezionato in materia di tossicodipendenza, dello psichiatra e/o dello psicologo abilitato all'esercizio della psicoterapia e dell'infermiere professionale, qualora l'attività prescelta sia quella di diagnosi della tossicodipendenza;

e) presenza numericamente adeguata di educatori, professionali e di comunità, supportata dalle figure professionali del medico, dello psicologo e delle ulteriori figure richieste per la specifica attività prescelta di cura e riabilitazione dei tossicodipendenti».

Tale disposizione, dunque, fissa determinati requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio di attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di soggetti tossicodipendenti, e qualifica quei requisiti «livelli essenziali»; ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Il legislatore statale cerca di fondare le proprie norme con un titolo di competenza esclusiva, ritenendole evidentemente complessivamente prive del carattere di principi fondamentali. Ma il titolo di competenza esclusiva risulta ad avviso della ricorrente regione invocato del tutto impropriamente ed illegittimamente. Infatti, la questione se i requisiti delle strutture possano essere considerati «livelli essenziali» ex art. 117, secondo comma, lett. m), è già stata risolta in senso negativo da codesta Corte. Di fronte all'impugnazione di una legge regionale che regolava gli standard strutturali e qualitativi degli asili nido, impugnata — fra l'altro — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m), la sentenza n. 120/2005 ha precisato che, poiché gli asili nido ricadono nella competenza legislativa concorrente, «risulta impossibile “negare la competenza legislativa delle singole regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale” (sentenza n. 370 del 2003)». Inoltre, la stessa sentenza ha espressamente affermato che «la tesi che gli standard strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni... non può essere condivisa in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle regioni» (punto 2 del DIRITTO).

Poiché le attività sanitarie e socio-sanitarie a favore di soggetti tossicodipendenti rientrano in materie di competenza regionale concorrente (tutela della salute) o piena (politiche sociali), le considerazioni svolte nella sentenza n. 120/2005 evidenziano allo stesso modo l'illegittimità del nuovo art. 116, comma 2, d.P.R. n. 309/1990. In effetti, se, come già ricordato, la competenza sui livelli essenziali «può essere invocata solo “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione”, mentre... non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (sentenza n.383/2005), pare chiaro che i requisiti fissati dalla norma impugnata non rappresentano «livelli essenziali».

Il nuovo art. 116, comma 2, si occupa delle strutture e non di specifiche prestazioni, tanto è vero che certi requisiti sono lasciati indeterminati, perché variano in base alla «attività prescelta».

Del resto, se si ammettesse che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di standard delle strutture che erogano prestazioni sanitarie, su questo punto rischierebbe di essere vanificata la competenza legislativa regionale: lo Stato, invocando l'art. 117, secondo comma, lett. m), potrebbe comprimere unilateralmente ed in modo indefinito l'autonomia regionale, senza in realtà regolare specifiche prestazioni.

Si noti che non potrebbe, invece, essere utilmente invocata, a difesa della norma impugnata, la sentenza n. 134/2006 di codesta Corte. In quel caso, infatti, la legge statale si occupava degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza»: essa, dunque, riguardava gli standard non delle strutture ma delle specifiche prestazioni e, in effetti, la Corte ha fatto salva la norma solo in quanto la «disposizione legislativa individua gli standard in termini tali da rendere evidente che si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario».

Nel suo complesso, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha tenuto fermo il principio secondo il quale l'art. 117, secondo comma, lett. m) può essere invocato solo quando si definiscono i livelli e gli standard di specifiche prestazioni, e non quando si fissano i requisiti delle strutture che erogano prestazioni attinenti ai diritti sociali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dei vincoli posti alle regioni dalla norma sopra citata.

Per mero scrupolo difensivo, si può aggiungere che il nuovo art. 116, comma 2, non potrebbe essere ritenuto legittimo neppure a titolo di normativa di cornice, dato che esso contiene precisazioni organizzative di carattere dettagliato ed autoapplicativo, comunque lesive per l'autonomia regionale (sui limiti della potestà legislativa statale nelle materie concorrenti v. le sentt. nn. 87/2006, 272/2004, 12/2004, 13/2004, 282/2002).

3) Illegittimità dell'art. 4-*vicies ter*, comma 28.

L'art. 4-*vicies ter*, comma 28, d.l. n. 272/2005, introdotto dalla legge n. 49/2006, sopprime la parola «ausiliari» nell'art. 115, d.P.R. n. 309/1990. Esso, dunque, ora stabilisce che, «i comuni, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le tossicodipendenze costituiti dalle unità sanitarie locali, singole o associate, ed i centri previsti dall'art. 114 possono avvalersi della collaborazione di gruppi di volontariato o degli enti» — non più ora «ausiliari» — «di cui all'art. 116 che svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio psico-sociale, assistenza, cura, riabilitazione e reinserimento dei tossicodipendenti ovvero di associazioni, di enti di loro emanazione con finalità di educazione dei giovani, di sviluppo socio-culturale della personalità, di formazione professionale e di orientamento al lavoro».

La novità normativa costituisce ulteriore espressione della equiparazione tra strutture private e pubbliche operata dalla legge n. 49/2006, già censurata nel punto 1.

Eliminando la qualifica di «ausiliari» agli enti privati di cui all'art. 116, il legislatore rende palese il proprio intento di attribuire alle strutture private non più un ruolo di supporto delle strutture pubbliche, ma una posizione paritaria, pienamente concorrenziale con le strutture del SSN.

Senonché, finché resta alla «Repubblica» (art. 32 Cost.) la responsabilità della tutela della salute quale «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», la legge non può istituire una parità assoluta tra strutture pubbliche e private nell'ambito del servizio pubblico, perché ciò nuocerebbe alla razionalità ed alla economicità dell'organizzazione pubblica, come visto in relazione al nuovo art. 116, comma 1, primo periodo. Dunque, l'art. 4-*vicies ter*, comma 28, è illegittimo per le medesime ragioni illustrate nel punto 1.

4) Illegittimità di tutte le disposizioni impugnate, come sopra individuate, per violazione del principio di leale collaborazione.

Come accennato, le disposizioni impugnate sono state inserite nel decreto-legge n. 272/2005 nel corso del procedimento di conversione, in un decreto-legge al cui oggetto le nuove norme erano sostanzialmente estranee: in questo modo, si è stravolto il contenuto del decreto e si è operata — in una sede del tutto impropria ed impropriamente utilizzando le procedure proprie della legge di conversione — una vera e propria riforma della materia della tossicodipendenza.

Operando in questo modo, inoltre, lo Stato ha omesso di svolgere le procedure collaborative con le regioni, prescritte dall'art. 2, d.lgs. n. 281/1997 per i disegni di legge che riguardano le materie regionali. Non è neppure stata operata la c.d. consultazione successiva di cui all'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997 (in base al quale, «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge»).

Tale norma deve essere considerata quale traduzione operativa del principio costituzionale di leale collaborazione, per cui le norme impugnate risultano illegittime anche sotto questo profilo.

Nè è possibile sostenere che l'art. 2, comma 5, configuri la consultazione «successiva» come meramente eventuale. Non solo infatti la disposizione di legge non prevede una possibilità di consultazione, ma stabilisce che «la Conferenza è consultata successivamente», ponendo chiaramente un dovere di consultazione, ma la stessa riconduzione di tale dovere al principio di leale collaborazione ne mostra la natura cogente.

Pertanto, ad avviso della ricorrente regione, la legge di conversione adottata senza parere è una legge affetta da vizio procedimentale, sindacabile da codesta Corte in quanto l'art. 2, comma 5, costituisce traduzione del principio costituzionale di leale collaborazione nel quadro della procedura di emanazione e conversione dei decreti-legge.

Si consideri anche che il vizio procedimentale qui denunciato implica un grave disconoscimento della posizione costituzionale delle regioni: poiché la riforma del d.P.R. n. 309/1990 è stata realizzata nell'ambito di un procedimento di conversione di un decreto-legge, essa è avvenuta con una procedura accelerata, in cui le numerose modifiche sono state inserite nell'allegato all'articolo unico della legge di conversione.

In questa situazione, l'unico modo in cui le regioni avrebbero potuto — se le regole costituzionali fossero state rispettate — esprimere la propria posizione era proprio la consultazione della Conferenza, non a caso espressamente prevista come obbligatoria dall'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281/1997. L'omissione di questa consultazione ha, dunque, completamente «tagliato fuori» le regioni, che hanno solo potuto prendere atto dell'avvenuta riforma di un settore in cui hanno potestà legislativa.

La violazione del principio di leale collaborazione risulta particolarmente grave proprio per l'art. 4-*quinqüesdecies*, che — secondo la prospettazione della norma impugnata — definisce livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, come noto, per l'individuazione dei LEA è ormai consolidato nell'ordinamento il principio dell'intesa (v. l'art. 6 del decreto-legge n. 347/2001, il d.P.C.m. 29 novembre 2001 e successivamente l'art. 54, legge n. 289/2002).

La necessità di un'intesa fra Stato e regioni sui LEA è stata sostenuta dalla dottrina prevalente, in relazione alle materie di competenza regionale, sia in virtù del principio di leale collaborazione sia al fine di responsabilizzare le regioni, tenute poi ad assicurare l'erogazione delle prestazioni. Essa inoltre è necessaria per impedire che alle regioni siano addossati oneri privi di copertura.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte chiarito che, pur nelle materie di competenza esclusiva, è necessario un coinvolgimento delle regioni, quando le funzioni statali interferiscono con materie regionali (v. sentt. nn. 308/2003, 31/2005 e 279/2005). Se esiste, come ha attestato codesta Corte, un principio costituzionale in base al quale la connessione tra materia statale e materie regionali impone procedure cooperative, tale principio non può valere solo per l'esercizio della funzione amministrativa ma deve valere anche per la funzione legislativa: a maggior ragione quando la connessione è assai forte, come nel caso di norme statali che definiscono (o almeno, come sopra esposto, ritengono di definire) livelli essenziali delle prestazioni in materie di competenza regionale, così condizionando direttamente l'attività legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

Codesta Corte ha in passato, sia pure in casi diversi da quello presente, negato l'esistenza di un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni. Sia consentito tuttavia di osservare che, se la *ratio* del principio di leale collaborazione è contemperare gli interessi in caso di interferenze fra funzioni facenti capo ad enti diversi, e se esso ha, come non è dubbio, rango costituzionale, non vi è ragione per distinguere tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Si dovrebbe anzi ritenere che proprio in relazione alla funzione più importante risulti maggiore l'esigenza della leale collaborazione.

Del resto, già la sentenza n. 398/1998 ha annullato una disposizione legislativa statale per mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo (punto 12 del Diritto).

P. Q. M.

*Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 21 febbraio 2006, n. 49, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi, nella parte in cui inserisce i seguenti articoli nel decreto-legge n. 272/2005: art. 4-*quinqüesdecies* e art. 4-*vicies ter*, comma 28, per le parti e sotto i profili illustrati nel ricorso.*

Padova, addì 24 aprile 2006

PROF. AVV. Giandomenico FALCON

06C0409

N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006
(della Regione Piemonte)

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza per la sospensione dell'esecuzione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di uso di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcolodipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT, anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza d'intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*undecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e delle strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza di intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quaterdecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito ed ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza di intesa.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quinqüesdecies*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Ricorso per la Regione Piemonte in persona della presidente *pro tempore* prof. Mercedes Bresso, in forza di deliberazione di autorizzazione della giunta regionale n. 65-2661 del 19 aprile 2006, con la rappresentanza e difesa dell'avv. Anita Ciavarra e dell'avv. Gabriele Pafundi e con elezione di domicilio presso quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14, per procura speciale a margine del presente atto;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 4-*undecies*, 4-*quaterdecies* e 4-*quinqüesdecies* della legge 21 febbraio 2006, n. 49 di «Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime olimpiadi invernali nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi».

PREMESSO IN FATTO

Nel Supplemento ordinario n. 45/L alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 48 del 27 febbraio 2006 è stata pubblicata la legge 21 febbraio 2006, n. 49 di «Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272 recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime olimpiadi invernali nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi», con la quale, in sede di conversione, sono state emanate disposizioni di modifica di norme del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e specificamente gli artt. 4-*undecies*, 4-*quaterdecies* e 4-*quinqüesdecies* che la Regione Piemonte ravvisa lesivi della propria sfera di competenza per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 4-*undecies* della legge 21 febbraio 2006, n. 49, modifica l'art. 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica, n. 309 del 1990 in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, in particolare sostituendo il comma 1 di detto articolo e stabilendo come segue: «Se la pena detentiva deve essere eseguita nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, l'interessato può chiedere in ogni momento di essere affidato in prova al servizio sociale per proseguire o intraprendere l'attività terapeutica sulla base di un programma da lui concordato con un'azienda unità sanitaria locale o con una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116 (...). Alla domanda è allegata, a pena di inammissibilità, certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dal comma 2, lettera d), dell'art. 116 attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità, ai fini del recupero del condannato. Affinché il trattamento sia eseguito a carico del Servizio sanitario nazionale, la struttura interessata deve essere in possesso dell'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, ed aver stipulato gli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinqües* del citato decreto legislativo».

L'art. 4-*quaterdecies* della legge n. 49/2006 sostituisce l'art. 113 del testo unico sopracitato d.P.R. n. 309/1990 statuendo come segue: «(Competenze delle regioni e delle province autonome).

1. — Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano l'attività di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze nel rispetto dei principi di cui al presente testo unico, ed in particolare dei seguenti principi:

a) le attività di prevenzione e di intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope siano esercitate secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal Servizio sanitario nazionale;

b) i servizi pubblici per le tossicodipendenze e le strutture private che esercitano attività di prevenzione cura e riabilitazione nel settore, devono essere in possesso dei requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali di cui all'art. 116;

c) la disciplina dell'accreditamento istituzionale dei servizi e delle strutture, nel rispetto dei criteri di cui all'art. 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, garantisce la parità di accesso ai servizi ed alle prestazioni erogate dai servizi pubblici e dalle strutture private accreditate;

d) ai servizi e alle strutture autorizzate, pubbliche e private, spettano, tra l'altro le seguenti funzioni:

1) analisi delle condizioni cliniche, sociosanitarie e psicologiche del tossicodipendente anche nei rapporti con la famiglia;

2) controlli clinici e di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendenza effettuati da strutture pubbliche accreditate per tali tipologie di accertamento;

3) individuazione del programma farmacologico o delle terapie di disintossicazione e diagnosi delle patologie in atto, con particolare riguardo alla individuazione precoce di quelle correlate allo stato di tossicodipendenza;

4) elaborazione, attuazione e verifica di un programma terapeutico e socio-riabilitativo, nel rispetto della libertà di scelta del luogo di trattamento di ogni singolo utente;

5) progettazione ed esecuzione in forma diretta o indiretta di interventi di informazione e prevenzione».

L'art. 4-*quinqüesdecies* della legge n. 49/2006 modifica poi l'art. 116 del citato testo unico d.P.R. n. 309/1990 stabilendo quanto segue: «(Livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'utente e ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private)

1. — Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, la libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze. La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di soggetti tossicodipendenti o alcooldipendenti è soggetta ad autorizzazione ai sensi dell'art. 8-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

2. — L'autorizzazione alla specifica attività prescelta è rilasciata in presenza dei seguenti requisiti minimi, che rappresentano livelli essenziali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione:

a) personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e seguenti del codice civile;

b) disponibilità di locali e attrezzature adeguate al tipo di attività prescelta;

c) personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelto;

d) presenza di un'equipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza o del medico formato e perfezionato in materia di tossicodipendenza, dello psichiatra e/o dello psicologo abilitato all'esercizio della psicoterapia e dell'infermiere professionale, qualora l'attività prescelta sia quella di diagnosi della tossicodipendenza;

e) presenza numericamente adeguata di educatori, professionali e di comunità, supportata dalle figure professionali del medico, dello psicologo e delle ulteriori figure richieste per la specifica attività prescelta di cura e riabilitazione dei tossicodipendenti.

3. — Il diniego di autorizzazione deve essere motivato con espresso riferimento alle normative vigenti o al possesso dei requisiti minimi di cui al comma 2.

4. — Le regioni e le province autonome stabiliscono le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti indicati dal comma 2 e le cause che danno luogo alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione. (...).

7. — Fino al rilascio delle autorizzazioni ai sensi del presente articolo sono autorizzati all'attività gli enti iscritti negli albi regionali e provinciali. (...)

9. — Per le finalità indicate nel comma 1 dell'art. 100 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le regioni e le province autonome di cui al comma 1 sono abilitate a ricevere erogazioni liberali fatte ai sensi del comma 2, lettera *a*), del suddetto articolo. Le regioni e le province autonome ripartiscono le somme percepite tra gli enti di cui all'art. 115, secondo i programmi da questi presentati ed i criteri predeterminati dalle rispettive assemblee».

Le norme soprarichiamate definiscono un sistema organizzativo secondo il quale le attività di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, ivi comprese quelle rivolte ai programmi di recupero per le persone sottoposte a pena detentiva tossicodipendenti od alcooldipendenti che chiedono l'affidamento in prova al servizio sociale, vengono ad essere espletate indifferentemente da parte dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero da parte di strutture private da autorizzare sulla scorta del possesso di requisiti minimi predeterminati.

Le attività di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza vanno ascritte sia alla materia della tutela della salute, che appartiene alla competenza concorrente delle regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, sia all'ambito delle politiche sociali e degli interventi di assistenza sociale, che ricadono nella competenza legislativa regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

È chiaro che è profondamente mutato il quadro normativo in cui si inseriva il d.P.R. n. 309/1990 recante il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti le cui norme sono oggetto delle modificazioni apportate con le sopraddette disposizioni impugnate.

L'art. 4-*undecies* non esplicita riferimenti alle competenze statali e regionali; l'art. 4-*quaterdecies* sostituendo l'art. 113 del testo unico cit. fa enunciazione di principi ai quali debbono conformarsi le regioni; l'art. 4-*quinquiesdecies* sostituendo l'avv. 116 del testo unico cit. intitola ai «livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'utente ed ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private» che sono riportati, sotto la disciplina dell'art. 117 secondo comma lett. *m*) della Costituzione.

Come è stato posto in luce da codesta ecc.ma Corte, la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione è «assai più ampia» rispetto alla precedente relativa all'assistenza ospedaliera ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in questa materia e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. n. 282/2002; n. 270/2005; n. 134/2006).

In relazione a ciò, l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo titolo V della Costituzione fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e province autonome impone che queste scelte almeno nelle loro linee generali siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie».

Inoltre la determinazione dei livelli essenziali è oggetto di «apposito procedimento prevedendo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (sent. n. 88/2003; n. 134/2006).

Orbene, la disciplina dei principi fondamentali spettante allo Stato nelle materie di legislazione concorrente come pure la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale spettante alla legislazione esclusiva statale vanno individuate con obiettivo criterio e mantenendo saldo riferimento all'ambito delle autonomie regionali e locali costituzionalmente garantite.

Le norme impugnate si addentrano invece in una pervasiva regolamentazione che annulla ogni ambito di scelta legislativa regionale nell'individuazione di misure ed interventi sanitari e socio-assistenziali adeguati nell'organizzazione dei servizi alle diverse realtà territoriali, per diversificate esigenze della popolazione e per diverse situazioni di disponibilità e capacità di strutture private.

Affermando la parità fra strutture pubbliche e private, le nuove norme estendono a queste ultime compiti in precedenza propri delle strutture pubbliche del servizio sanitario, abilitandole alla diagnosi dello stato di tossicodipendenza, alla programmazione riabilitativa, all'attuazione dei programmi di recupero, senza verifica da parte delle aziende sanitarie locali sulle necessità degli interventi e sulla validità dei percorsi riabilitativi e di reinserimento.

L'attivazione indiscriminata di strutture pubbliche e private sullo stesso piano e la mancata previsione ed anzi la apparente esclusione di ogni forma di coordinamento di tali attività sul territorio da parte della Regione attraverso le strutture delle A.S.L. determina la pretermissione delle funzioni programmatiche di attività e di spesa che alla regione competono nel settore considerato.

La stessa fissazione dell'obbligo di «uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal servizio sanitario nazionale» senza la previsione di un ambito di articolazione e di adeguamento alle realtà locali ingenera conseguenze distorsive sulla rete di servizi pubblici integrata con strutture private, le quali possono avere diversa consistenza e capacità di prestazioni ed erogare servizi differenti, collegandosi in una organizzazione sinergica per il raggiungimento degli obiettivi di adeguato livello di prestazioni articolato sul territorio regionale.

La nuova disciplina statale fissa altresì in modo dettagliato i requisiti soggettivi ed oggettivi che le strutture private debbono possedere ai fini dell'autorizzazione e fissa in modo altrettanto tassativo le condizioni che possono giustificare il diniego dell'autorizzazione.

Vi è inoltre l'ammissione pura e semplice, stabilita dal novellato art. 116, comma 7, degli enti attualmente iscritti negli albi regionali e provinciali (in base ai requisiti previsti dalle norme precedenti e per le attività precedentemente contemplate) all'espletamento delle nuove attività ora contemplate.

Infine vi è la previsione di cui all'ultimo comma del novellato art. 116 che vincola anche l'attribuzione da parte delle regioni di fondi provenienti da erogazioni liberali ai sensi dell'art. 100 del t.u. imposte sui redditi.

Non residua dunque alcun ambito di attività legislativa regionale, nè di compiti di programmazione delle attività di prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, relegandosi la funzione regionale ad una mera esecuzione di una normativa compiutamente definita a livello statale e di un sistema organizzativo totalmente predeterminato anche nella sua attuazione di singole autorizzazioni amministrative.

Si aggiunga inoltre la palese violazione dell'autonomia di spesa delle regioni che mentre vedono compresa oltre misura la funzione normativa e di programmazione delle attività sanitarie ed assistenziali nel campo delle tossicodipendenze debbono d'altro canto sostenere la spesa delle prestazioni che vengono decise dalle strutture private, operanti in parallelo ai servizi pubblici e senza alcun filtro e coordinamento da parte delle A.S.L.

La determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria mediante procedure d'intesa consente di soddisfare anche all'esigenza di individuazione delle corrispondenti risorse economiche in un quadro di programmazione della spesa sanitaria, diversamente trovandosi le regioni esposte ad aumenti incontrollati della spesa ed alla alterazione delle proprie previsioni programmatiche e finanziarie già assunte.

Le norme in questione non sono frutto di intesa con le regioni e determinano pertanto violazione anche del principio di leale collaborazione.

P. Q. M.

Chiede piaccia all'ecc. na Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-undecies, 4-quaterdecies, 4-quinquiesdecies della legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 per le parti e sotto i profili di violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. e del principio costituzionale di leale collaborazione specificati nei motivi sopraesposti.

Torino - Roma, addì 21 aprile 2006

Avv. Anita CIARRA - Avv. Gabriele PAFUNDI

06C0410

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 maggio 2006
(della Regione Umbria)*

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. - Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali dei servizi pubblici per la tossicodipendenza e delle strutture private che esercitano attività di prevenzione, cura e riabilitazione nel settore - Determinazione delle funzioni spettanti ai servizi pubblici ed alle strutture autorizzate pubbliche e private - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di politiche sociali - Lesione del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di tutela della salute.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*quaterdecies*, e 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30 in relazione al nuovo art. 113 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.
- Costituzione, artt. 32, 117 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dei livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'assistito - Autorizzazione delle strutture private alla specifica attività prescelta - Subordinazione al possesso di requisiti minimi (personalità giuridica di diritto pubblico e privato, natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e ss. del c.c.; disponibilità di locali e attrezzatura adeguata al tipo di attività prescelta e personale dotato di comprovata esperienza nel settore di attività prescelta; presenza di un'équipe multidisciplinare composta dalle figure professionali del medico, con specializzazioni attinenti alle patologie correlate alla tossicodipendenza, dello psichiatra e/o psicologo, in caso di scelta di attività di diagnosi della tossicodipendenza; presenza numericamente adeguata di educatori professionali e di comunità, supportata dal medico e dallo psicologo, per la specifica attività di cura e riabilitazione) - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario, trattandosi di livelli attinenti alle strutture sanitarie e non agli standard delle specifiche prestazioni.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*quinqüesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *m*), e comma terzo.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Autorizzazione delle strutture private ad operare nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze - Determinazione dei requisiti strutturali e tecnologici - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*quinqüesdecies* e 4-*sexiesdecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, art. 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina dell'istanza di sospensione della pena da parte di soggetto condannato per uno dei reati in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope - Certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità ai fini del recupero del condannato - Possibilità di rilascio, oltre che da un SERT anche da una struttura privata accreditata - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*octies*, e 4-*undecies*, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, artt. 97 e 119.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Previsione dell'esercizio delle attività di prevenzione e di intervento, secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici e delle strutture private autorizzate dal S.S.N. Determinazione dei necessari requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi - Attività di certificazione, relativa alla prevenzione, cura e riabilitazione dei tossicodipendenti da parte anche delle strutture private autorizzate - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata mancata sottoposizione delle disposizioni impugnate alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del prescritto parere - Denunciata mancanza della previa intesa con la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, artt. 4-*quaterdecies*, 4-*quinquiesdecies*, 4-*sexiesdecies*, e 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, omessa indicazione numerica dei parametri costituzionali.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi e modifiche al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - Disciplina complessiva e segnatamente degli artt. 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies*, 4-*vicies ter*, del D.L. 30 dicembre 2006, n. 272, nel testo sostituito e/o integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 - Ricorso della Regione Umbria - Richiesta alla Corte di dichiarazione di illegittimità costituzionale conseguenziale delle disposizioni sopra menzionate limitatamente alla parte in cui si prevedono uniformi condizioni di parità tra i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e le strutture private autorizzate dal S.S.N.

- D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. in legge 21 febbraio 2006, n. 49, nel complesso e segnatamente degli artt. 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies*, e 4-*vicies ter*.
- Costituzione, omessa indicazione numerica dei parametri costituzionali.

Ricorso della Regione dell'Umbria, in persona del presidente *pro tempore*, dott.ssa Maria Rita Lorenzetti, rappresentata e difesa dal prof. avv. Giovanni Tarantini, in base a procura a margine del presente atto, giusta delibera della giunta regionale n. 651 del 19 aprile 2006, con domicilio eletto in Roma, via Maria Cristina, n. 8, presso lo studio dell'avv. Goffredo Gobbi;

Contro Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, in via principale degli articoli del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, contenente «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 2005, n. 303, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 febbraio 2006, n. 48, e segnatamente: a) artt. 4-*quaterdecies*, comma 1 e 4-*vicies ter*, comma 27, 29 e 30, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 27 febbraio 2006, n. 49, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, anche in relazione all'art. 32, Cost., nonché, con specifico riferimento al comma 27 cit., per violazione dell'art. 118 Cost.; art. 4-*quinquiesdecies*, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) e dell'art. 117, comma 3, u.p. Cost. e, unitamente all'art. 4-*sexiesdecies*, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, per violazione dell'art. 119 Cost.; b) artt. 4-*octies*, d.l. 30 dicembre 2005, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, e 4-*undecies*, d.l. 30 dicembre 2005, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, limitatamente alla previsione della attribuzione della potestà certificatoria anche in capo alle strutture private autorizzate e/o accreditate; c) artt. 4-*quaterdecies*, comma 1; 4-*quinquiesdecies*, 4-*sexiesdecies*, 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 per violazione del principio di leale collaborazione; nonché, in via consequenziale, degli artt. 4; 4-*bis*; 4-*ter*; 4-*sexies*, 4-*septies*, 4-*viciesbis*, del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui si prevedono uniformi condizioni di parità tra i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e le strutture private autorizzate dal servizio sanitario nazionale.

F A T T O

1. — Con il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, il Governo, ai sensi degli artt. 77 e 87 della Costituzione, oltre a prevedere misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le imminenti Olimpiadi invernali di Torino e la funzionalità dell'amministrazione dell'Interno in considerazione delle urgenti ed incombenti esigenze di prevenzione e di lotta al terrorismo nazionale ed internazionale (*cf.* artt. 1, 2 e 3), veniva a dettare disposizioni per favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi, apportando alcune modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Il Governo agiva sul presupposto della «straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze, anche in caso di recidiva» (*cf.* la «Premessa» al d.l. cit.) e si limitava a ridefinire la disciplina della esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero, mediante: *a)* la soppressione dell'art. 94-*bis* del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309; *b)* il divieto di applicare la disposizione di cui alla lettera *c)* del comma 9 dell'art. 656 c.p.p. nei confronti di condannati, tossicodipendenti o alcooldipendenti, che avessero in corso, al momento del deposito della sentenza definitiva, un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura autorizzata nei casi in cui l'interruzione del programma potesse pregiudicarne la disintossicazione; *c)* in tale ultimo caso, l'obbligo del pubblico ministero di stabilire i controlli per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente proseguisse il programma di recupero fino alla decisione del tribunale di sorveglianza; *d)* il potere del pubblico ministero di revocare la sospensione dell'esecuzione nel caso si fosse accertato che la persona interessata avesse interrotto il programma (*cf.* art. 4, d.l. n. 272/2005).

2. — In sede di conversione il Parlamento ha modificato il decreto legge ampliandone il contenuto in maniera rilevante, mediante l'introduzione della ridefinizione generale e dettagliata del testo unico di cui al d.p.r. n. 309/1990 (di seguito «T.U.»). La legge di conversione n. 49/2006 ha inserito molteplici nuovi articoli, con i quali si modifica e/o abroga e/o sostituisce circa un terzo dell'articolato del T.U. (*cf.* artt. da 4-*bis* a 4-*duodevicies*, d.l. impugnato, come integrato dalla legge n. 49/2006, più l'art. 4-*vicies-ter* di 32 commi, contenente «ulteriori modificazioni» al T.U. n. 309/1990).

Vengono allegate al testo unico del 1990, con una diversa classificazione, nuove tabelle delle sostanze stupefacenti e psicotrope (tabelle I, parte I e parte II, e II, A, B, C, D, E, allegate al T.U., *cf.* art. 4-*vicies-ter*, comma 32).

Le nuove previsioni interessano la quasi totalità dell'articolato e dell'impianto del T.U.; le sole norme della disciplina non toccate dalla modifica sono quelle previste dal Tit. II, in materia di autorizzazioni, e quelle di cui al Tit. IX, concernenti gli interventi informativi ed educativi.

3. — Per quanto interessa l'oggetto del presente ricorso, va evidenziato che la legge di conversione ha radicalmente modificato il sistema delle attribuzioni regionali, provinciali e locali e dei servizi pubblici per le tossicodipendenze originariamente previsto dal T.U.

Il precedente assetto istituzionale attribuiva alle regioni l'esercizio delle funzioni di prevenzione e di intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope secondo principi normativamente stabiliti (art. 113, comma 1, T.U.). Il fulcro del sistema era costituito dai servizi pubblici per l'assistenza socio-sanitaria ai tossicodipendenti (noti come SERT), istituiti presso le unità sanitarie locali, singole o associate, dotati di personale qualificato per la diagnosi, la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti (art. 113, comma 3). Alla potestà legislativa delle regioni era pertanto rimesso il compito di prevedere l'attribuzione ai servizi pubblici per l'assistenza socio-sanitaria ai tossicodipendenti delle funzioni indicate dalla legge statale, e segnatamente: *a)* l'analisi delle condizioni cliniche, socio-sanitarie e psicologiche del tossicodipendente anche nei rapporti con la famiglia; *b)* i controlli clinici e di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendente; *c)* l'individuazione del programma farmacologico e delle terapie di disintossicazione e diagnosi delle patologie in atto, con particolare riguardo alla individuazione precoce di quelle correlate allo stato di tossicodipendenza; *d)* l'elaborazione, attuazione e verifica di un programma terapeutico e socio-riabilitativo da svolgersi anche a mezzo di altre strutture individuate dalla regione; *e)* la progettazione e l'esecuzione in forma diretta o indiretta di interventi di informazione e prevenzione; *f)* la predisposizione degli elenchi delle strutture pubbliche e private che operano nel settore delle tossicodipendenze e il raccordo tra queste, i servizi e, ove costituiti, i consorzi, i centri e le associazioni di cui all'art. 114; *g)* la rilevazione dei dati statistici relativi agli interventi dei servizi (così l'art. 113, comma 2).

Ai comuni e alle comunità montane, nell'ambito delle funzioni socio-assistenziali di loro competenza, veniva riconosciuto il compito di perseguire gli obiettivi di prevenzione dell'emarginazione e del disadattamento sociale mediante la progettazione e realizzazione, in forma diretta o indiretta, di interventi programmati (art. 114, comma 1, lett. *a*); di rilevazione ed analisi, anche in collaborazione con le autorità scolastiche, delle cause locali di disagio familiare e sociale che favoriscono il disadattamento dei giovani e la dispersione scolastica (art. 114, comma 1, lett. *b*); di reinserimento scolastico, lavorativo e sociale del tossicodipendente (art. 114, comma 1, lett. *c*). Tutto ciò, mediante loro consorzi, appositi centri gestiti in economia, loro associazioni senza fini di lucro (art. 114, comma 1), oppure tramite le unità sanitarie competenti (*cf.* art. 114, comma 2).

Nell'esercizio delle proprie funzioni e dei propri compiti, i servizi pubblici costituiti presso le unità sanitarie singole o associate, i consorzi o le associazioni fra comuni e/o comunità montane nonché i centri gestiti in economia dagli enti locali, potevano avvalersi della collaborazione: *a*) di gruppi di volontariato; *b*) di enti ausiliari senza fini di lucro, iscritti in appositi albi istituiti dalle regioni, svolgenti la propria attività con finalità di prevenzione del disagio psico-sociale, assistenza, cura, riabilitazione e reinserimento del tossicodipendente; *c*) di associazioni o di enti di loro emanazione aventi finalità di educazione dei giovani, di sviluppo socioculturale della personalità, di formazione professionale e di orientamento al lavoro (*cf.* art. 115, comma 1; vedi anche art. 114, comma 1).

Ai fini dell'espletamento di tale collaborazione, ai responsabili dei SERT o dei centri presso gli enti locali spettava autorizzare singole persone ritenute idonee a frequentare i servizi ed i centri medesimi allo scopo di partecipare all'opera di prevenzione, recupero e reinserimento sociale degli assistiti (*cf.* art. 115, comma 2).

Inoltre, gli enti ausiliari, costituiti per la gestione, la riabilitazione ed il reinserimento sociale dei tossicodipendenti, erano soggetti ad iscrizione in apposito albo, istituito dalla regione. Condizione, questa, necessaria per la collaborazione con i SERT ed i centri degli enti locali. Il T.U. si limitava a fissare soltanto alcuni requisiti di base (personalità giuridica di diritto pubblico o privato o natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi degli artt. 12 e ss. c.c.; disponibilità di locali e attrezzature adeguate al tipo di attività prescelta, personale sufficiente ed esperto in materia di tossicodipendenti (*cf.* lett. *a*), *b*) e *c*), art. 116, comma 2), lasciando alle legge regionale il compito di stabilire «gli eventuali requisiti specifici, le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti indicati alle lettere *b*) e *e*) del comma 2 e le cause che danno luogo alla cancellazione dagli albi» (così l'art. 116, comma 4).

L'iscrizione all'albo conferiva una serie di diritti e privilegi agli enti ammessi, quali la possibilità di essere affidatario per il recupero del tossicodipendente o alcooldipendente condannato a pena definitiva non superiore a quattro anni; di consentire l'utilizzazione delle proprie sedi quali luoghi di abitazione o privata dimora ai sensi dell'art. 281 c.p.p. e 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354; di accedere ai contributi di cui agli artt. 131 e 132 T.U., di istituire corsi statali sperimentali previsti dall'art. 105 T.U., comma 6 e di utilizzare il personale docente *ex* art. 105, comma 7, T.U.

La disciplina del rapporto tra i diversi soggetti di cui sopra, interessati dall'esercizio delle funzioni di prevenzione, riabilitazione e reinserimento, nonché la realizzazione di ogni altra iniziativa della regione o degli enti locali, veniva affidata ad apposite convenzioni tra i soggetti del servizio pubblico (aziende sanitarie, consorzi, associazioni intercomunali e centri degli enti locali) e i soggetti del settore privato (gli enti ausiliari, le cooperative di solidarietà sociale o le associazioni iscritte nell'albo regionale o provinciale). Il T.U. prevedeva uno stretto collegamento tra i SERT e l'attività degli enti, cooperative e associazione stipulanti la convenzione, sulla base degli indirizzi della programmazione regionale.

Il sistema si fondava pertanto sull'integrazione tra servizio pubblico (SERT ed enti locali) e apporto dei privati, mediante sia l'accesso di singole persone al servizio pubblico, debitamente autorizzate, sia l'appoggio degli utenti presso le strutture private svolgenti la propria attività all'esterno, sotto il controllo della regione, titolare anche del potere di definirne i requisiti per la collaborazione.

4. — Il sistema introdotto dalla legge di conversione, impugnata unitamente al decreto legge, è radicalmente diverso. Esso non si basa più sull'integrazione tra servizio pubblico e servizio privato secondo il modello della collaborazione, ma sulla istituzionalizzazione, in alternativa al servizio pubblico, di strutture private autorizzate e accreditate che svolgono le proprie funzioni separatamente, in condizioni di assoluta e totale parità. La dichiarata finalità del legislatore sarebbe quella di garantire all'utente la piena libertà di scelta tra settore pubblico e settore privato, in condizioni di perfetta fungibilità, con una sorta di «privatizzazione» *in parte qua* delle funzioni di prevenzione, di riabilitazione e di reinserimento delle tossicodipendenze. La legge di conversione giunge a tale risultato modificando il T.U. mediante: *a*) la ridefinizione dei principi fondamentali della materia cui è subordinato l'esercizio della potestà legislativa regionale (art. 113, T.U., così come sostituito dall'art. 4-*quaterdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006); *b*) la previsione, quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, lettera *m*), Cost. della «libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente

alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze» (art. 116, comma 1, T.U. come sostituito dall'art. 4-*quingiesdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006); *c*) la definizione rigorosa e dettagliata dei requisiti minimi per il rilascio delle autorizzazioni, più rigidi di quelli della disciplina precedente (art. 116, comma 2, T.U.) e il riconoscimento alle regioni del compito di stabilire le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti predetti (art. 116, comma 3, T.U.); *d*) la sottoposizione a procedura di accreditamento istituzionale delle strutture autorizzate, con attribuzione alle regioni del compito di fissare gli ulteriori specifici requisiti strutturali, tecnologici e funzionali necessari a tal fine (art. 117, comma 1, T.U., come sostituito dall'art. 4-*sexiesdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006); *e*) la previsione della conclusione di accordi contrattuali stipulati ai sensi dell'art. 8-*quinqies*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, per l'esercizio delle attività degli enti accreditati, con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale (art. 117, comma 2, cit.).

5. — Le disposizioni del d.l., prima ricordate, nel testo integrato dalla legge di conversione, come le altre già indicate in epigrafe e di seguito meglio specificate, sono illegittime e se ne chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale per i seguenti principali motivi in

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale degli artt. 4-*quaterdecies*, comma 1 e 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, anche in relazione all'art. 32 Cost., nonché, con specifico riferimento al comma 2 dell'art. 114, T.U., come sostituito dall'art. 4-*vicies ter*, comma 27, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, per violazione dell'art. 118 Cost.

1.1. — Come già visto in punto di fatto, la legge impugnata, modificando l'assetto delle competenze dello stato, delle regioni e degli enti locali, supera il modello precedente, basato sulla integrazione-collaborazione tra settore pubblico e settore privato, per parificare al servizio pubblico le strutture private autorizzate, completamente equiparate al primo per funzioni e compiti e dunque propriamente «istituzionalizzate» avuto riguardo alla prevenzione, alla riabilitazione e al reinserimento sociale dei tossicodipendenti ed alcooldipendenti. La scelta della parificazione è, secondo il legislatore, conseguenza necessaria della garanzia della libertà di scelta dell'utente in relazione all'utilizzo delle strutture, considerata quale livello minimo di prestazione relativa al godimento dei diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. La legittimità dell'intervento innovativo del legislatore, che verrà in seguito esaminato partitamente, va valutata alla luce dei principi costituzionali che disciplinano l'assetto delle competenze degli enti costitutivi della Repubblica in relazione al diritto alla salute e all'assistenza sociale.

L'art. 32, comma 1, Cost. attribuisce alla sola «Repubblica», e quindi allo stato, alle regioni, alle città metropolitane, alle province ed ai comuni, soggetti pubblici che la costituiscono, la tutela della salute. L'oggetto ditale tutela, è duplice: la norma protegge la salute sia come fondamentale diritto dell'individuo che come interesse della collettività. Il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo, si manifesta, in particolare, come diritto alle prestazioni sanitarie, e cioè come diritto ad essere curati. La tutela del diritto alla salute, come interesse della collettività, consente al settore pubblico di agire sino a limitare la libertà degli individui, per finalità di prevenzione, perseguite, appunto, nell'interesse generale.

Dell'effettività di tali diritti è responsabile e garante di fronte a tutti i cittadini la Repubblica, e, per essa, gli enti che la costituiscono, nell'ambito delle funzioni e dei compiti agli stessi attribuiti secondo il modello di distribuzione delle competenze legislative ed amministrative, previsto dalla Costituzione.

In particolare, la tutela della salute, in entrambe le sue forme, è affidata al Servizio sanitario nazionale, istituito con legge n. 833/1978, la cui attuazione compete, secondo l'art. 1, «allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini» ed è realizzato «assicurando il collegamento ed il coordinamento con le attività e con gli interventi di tutti gli altri organismi, centri, istituzioni e servizi, che svolgono nel settore sociale attività comunque incidenti sullo stato di salute degli individui e della collettività», anche con la collaborazione delle associazioni di volontariato che «possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale nei modi e nelle forme stabilite dalla presente legge».

La rilevanza istituzionale del servizio sanitario nazionale, se non esclude la libertà che il cittadino possa rivolgersi a soggetti privati per ottenere le cure e/o le prestazioni delle quali ritenga di aver bisogno, non consente che i fini istituzionali di prevenzione e cura del servizio possano essere perseguiti al di fuori del servizio medesimo, che tali fini individua, attua e verifica. L'apporto del privato non può non essere considerato che come una

«risorsa», un plusvalore che concorre dall'interno ad integrare la finalità e le funzioni del servizio sanitario, sotto il diretto controllo pubblico. È infatti il servizio sanitario nazionale lo strumento mediante il quale la Repubblica si assume di fronte ai cittadini la responsabilità costituzionalmente impostagli di garantire l'effettività del diritto alla salute, sia come diritto fondamentale che come interesse generale della collettività.

Né la Costituzione assicura e garantisce la libertà di scelta del cittadino tra servizio pubblico a tutela della salute e servizio privato. È questo, invece, il sistema scelto dal Costituente per la disciplina costituzionale dell'istruzione: gli art. 33 e 34 Cost. non si limitano infatti a prevedere il diritto di essere istruiti, ma estendono la garanzia anche alla libertà di insegnamento ed al diritto di istituire scuole a enti e privati al di fuori del sistema pubblico dell'istruzione, sino alla parificazione con le scuole statali, espressamente prevista dalla Costituzione e sottoposta ad apposita normativa statale.

Pertanto, non solo la libertà di scelta tra servizio pubblico e privato nell'ambito del diritto alla salute non è specificamente garantita dalla Carta costituzionale, ma la sua previsione va rapportata all'assetto delle funzioni di tutela, a livello legislativo e amministrativo, le quali vanno *in primis* attribuite al settore pubblico. Non va infatti dimenticato che, nel quadro delle competenze come sopra delineato, sono proprio le regioni ad essere principalmente incaricate del conseguimento delle finalità del servizio sanitario ed a tal fine detengono la necessaria competenza legislativa e si assumono le principali responsabilità di organizzazione e di gestione.

Tanto più che lo «sganciamento» del settore privato dal settore pubblico ha l'ulteriore effetto di depauperare il secondo di risorse, pregiudicando anche l'autonomia organizzativa e di spesa delle regioni in vista del miglior conseguimento delle finalità assegnate al servizio sanitario e dunque, il perseguimento da parte delle stesse di valori la cui tutela è loro affidata. Ciò è tanto più grave, qualora si considerino le finalità dei SERT che, oltre agli aspetti connessi al recupero della salute psico-fisica del tossicodipendente e dell'alcooldipendente, hanno compiti e finalità di prevenzione e reinserimento sociale che fuoriescono dal campo strettamente individuale della tutela della salute, per proiettarsi in quello dell'interesse generale e dei servizi sociali. Non a caso, tra i servizi sociali alle persone trasferiti agli enti locali sub-regionali ai sensi dell' art. 132 d.p.r. n. 112/1998, figurano anche quelli relativi ai tossicodipendenti e agli alcooldipendenti.

1.2. — Come già ricordato, il principio fondamentale che sta alla base dei rapporti stato-regioni regolati dal nuovo art. 113, T.U., così come introdotto dall'art. 4-*quaterdiecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, è quello secondo cui l'attività di prevenzione e intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope è esercitata dai servizi pubblici e dalle strutture private autorizzate «secondo uniformi condizioni di parità».

La nozione e la portata della formula «uniformi condizioni di parità» vengono specificate dalle ulteriori disposizioni contenute nello stesso articolo e definite anch'esse come principi fondamentali, non soltanto avuto riguardo ai requisiti strutturali che devono essere gli stessi per i servizi pubblici e le strutture private autorizzate, ma anche e soprattutto per la identità delle funzioni attribuite. Così, competono tanto ai primi che alle seconde l'analisi delle condizioni cliniche, socio sanitarie e psicologiche del tossicodipendente anche nei rapporti con la famiglia, la individuazione del programma farmacologico o delle terapie di disintossicazione e diagnosi delle patologie in atto, la elaborazione, attuazione e verifica di un programma terapeutico e socio-riabilitativo, la progettazione ed esecuzione in forma diretta o indiretta di interventi di informazione e prevenzione, i controlli clinici di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendenza, sia pure richiedendo per questi ultimi che le strutture private siano non solo autorizzate, ma anche accreditate. Come pure i successivi: art. 114, comma 2, T.U., così come sostituito dall'art. 4-*vicies ter*, comma 27, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, prevede che i compiti di assistenza attribuiti dal primo comma ai comuni ed alle comunità montane possano essere affidati «alle competenti aziende unità sanitarie locali o alle strutture autorizzate...»; art. 120, commi 1, 3, 4 e 7, T.U. così come rispettivamente sostituiti dall'art. 4-*vicies ter*, comma 29, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, ove si prevede che chiunque faccia uso personale di sostanze stupefacenti può chiedere di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di eseguire un programma terapeutico e socioriabilitativo presso il servizio pubblico per le tossicodipendenze o una struttura privata autorizzata, essendogli garantito anche in tal caso l'anonimato, nonché si consente agli esercenti la professione medica che assistono tossicodipendenti di avvalersi indistintamente del servizio pubblico e delle strutture private autorizzate e si esonerano anche gli operatori delle strutture private autorizzate dall'obbligo di deporre di fronte all'autorità giudiziaria o ad altra autorità su quanto abbiano conosciuto in ragione della propria professione; art. 122, commi 1, 3 e 4, T.U., così come rispettivamente sostituiti dall'art. 4-*vicies ter*, comma 30, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, che consente anche alle strutture private

autorizzate la definizione e l'attuazione di un programma terapeutico e socioriabilitativo personalizzato, secondo la scelta dell'interessato che può cadere su qualsiasi struttura situata nel territorio nazionale che si dichiari disponibile al suo accoglimento.

La disciplina dei (così definiti) principi fondamentali appare volta non solo ad assicurare che le strutture private autorizzate abbiano requisiti strutturali idonei, ma essenzialmente ad attribuire in via istituzionale l'attività di prevenzione e intervento contro l'uso di stupefacenti anche a soggetti privati, in modo diretto e alternativo alle strutture pubbliche, con identici poteri e funzioni.

In tale maniera si produce una modifica radicale del sistema previgente, fondato sulla tutela pubblica della salute contro l'uso delle sostanze stupefacenti, che incide sull'organizzazione pubblica della sanità e principalmente sulle competenze delle regioni che sono i soggetti cui spetta in via primaria la disciplina e l'organizzazione della tutela predetta. Nell'ordinamento costituzionale — come già osservato — la tutela della salute è compito del servizio pubblico, cioè a dire delle strutture pubbliche che fanno capo alle regioni ed agli enti locali, secondo moduli organizzativi e modalità erogative stabilite dalla normativa statale di principio e regionale. L'apporto del privato è di supporto ed ausilio, ma non può essere alternativo al servizio pubblico. Nel momento in cui si afferma l'equiparazione non solo organizzativa, ma anche funzionale, tra servizi pubblici e strutture private, si introduce il criterio della privatizzazione della sanità e la sostanziale sottrazione alle regioni di effettivi poteri di programmazione e di intervento sulla cura e soprattutto sulla prevenzione. Garantire al cittadino la libertà di scelta a livello della prestazione curativa non può significare riconoscere alla struttura privata una condizione di parità istituzionale, contraria all'ordinamento costituzionale del settore, così come risultante dai principi di cui agli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

La libertà di scelta dell'assistito va sempre soggetta al controllo, indirizzo e verifica del servizio pubblico, organizzato a livello regionale e degli enti locali, come più volte affermato da codesta Corte (*cf.*, ad es., sentenza n. 416/1995).

Le disposizioni impugnate si basano inoltre su di una interpretazione estensiva del principio costituzionale della c.d. sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. Agli enti locali (comunità montane e comuni) chiamati dall'art. 114, comma 1 T.U. a svolgere compiti riconducibili alla materia dell'assistenza sociale, non spetta più favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma prendere solo atto della esistenza di strutture private autorizzate a ciò finalizzate, alle quali — se ed in quanto l'ente si orienti verso forme di esternalizzazione — i compiti della prevenzione della emarginazione e del disadattamento sociale, nonché del reinserimento scolastico e lavorativo del tossicodipendente vanno obbligatoriamente affidati, come stabilisce il secondo comma dello stesso articolo, sostituito dall'art. 4-*quiesdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006. Va poi aggiunto che la modifica apportata da quest'ultima disposizione viola la competenza legislativa esclusiva che le regioni hanno nella materia dell'assistenza sociale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

L'esattezza di quanto sopra risulta dal semplice confronto tra il vecchio ed il nuovo testo dell'art. 113, T.U. Nella originaria formulazione erano le Regioni che «nell'ambito delle proprie competenze in ordine ai servizi pubblici per l'assistenza socio sanitaria, prevedono che ad essi spettano, tra l'altro, le seguenti funzioni:.....». Da un esame comparato tra i due testi emergono due dati inconfutabili: le funzioni da attribuire mediante legge regionale ai servizi pubblici nel settore della prevenzione e della cura dell'uso degli stupefacenti divengono necessariamente anche funzioni delle strutture private autorizzate; vengono sottratti alle regioni ogni apprezzamento e decisione in sede legislativa e sostanzialmente anche amministrativa in ordine alla definizione ed alla organizzazione delle funzioni dei servizi pubblici, non essendo più rimessa alla valutazione di ogni singola regione la individuazione di altre strutture per lo svolgimento dei programmi terapeutici e socio-riabilitativi.

L'ingresso del tossicodipendente in strutture private autorizzate non è più soggetto al filtro ed al controllo dei medici e delle strutture del servizio sanitario nazionale, senza quindi che vi sia una verifica sulla necessità dell'intervento e sulla idoneità del programma di cura e reinserimento sociale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quiesdecies*, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e dell'art. 117, terzo comma, u.p. Cost.

L'art. 116 T.U., così come sostituito dall'art. 4-*quiesdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, si divide in due parti. Da un lato vengono individuati i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost., dall'altro si stabiliscono alcune regole in ordine al rilascio dell'autorizzazione alle strutture private che intendono operare nel settore.

I livelli essenziali vengono identificati nella libertà di scelta di ogni singolo utente relativamente alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze, e nei requisiti minimi che le strutture devono possedere ai fini dell'ottenimento della predetta autorizzazione. Alle regioni ed alle province autonome residua il compito, a livello di potestà legislativa, di regolare le modalità di accertamento e certificazione dei requisiti.

La disciplina brevemente richiamata viola in modo palese la potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute.

Vi è innanzitutto la chiara volontà del legislatore statale di superare i limiti della propria competenza, esercitabile solo mediante la fissazione di norme contenenti principi fondamentali, attraverso un uso improprio della riserva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.

I «livelli essenziali» in questione riguardano il godimento di prestazioni garantite in tutto il territorio nazionale attraverso interventi adeguati (*cf.*, Corte cost. n. 282/2002, vedi anche, Corte cost. n. 120/2005) e nulla hanno a che vedere con la libertà di scelta dell'utente che viene prima e già costituisce principio della legislazione sanitaria.

Lo stesso dicasi per le disposizioni inerenti ai requisiti necessari all'ottenimento dell'autorizzazione da parte delle strutture private, che si configurano solo come regole specifiche di dettaglio a contenuto prettamente organizzativo, con violazione della potestà legislativa concorrente delle regioni nella materia della tutela della salute. Si tratta di un insieme di previsioni contenenti una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che lascia solo spazio ad una normazione regionale secondaria di mera esecuzione (nella specie, come detto, la determinazione delle modalità di accertamento e di certificazione dei requisiti). Esse non hanno la struttura di norme di principio, stante la mancanza di astrattezza e la conseguente insuscettibilità di sviluppi ulteriori (*cf.*, sul punto, Corte cost. n. 87/2006).

3. — Illegittimità costituzionale degli artt. 4-*quingiesdecies* e 4-*sexiesdecies* d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, che hanno rispettivamente sostituito gli artt. 116 e 117 T.U., per violazione dell'art. 119 Cost.

L'autorizzazione alle strutture private che intendono operare nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze è configurata come atto dovuto, in presenza dei requisiti fissati dalla legge dello stato ed accertati e certificati secondo le modalità stabilite dalle regioni. Il rilascio dell'autorizzazione prescinde da ogni atto di programmazione regionale, pur costituendo presupposto per l'accreditamento, ai sensi dell'art. 117 T.U., così come sostituito dall'art. 4-*sexiesdecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, in presenza degli altri (eventuali) specifici requisiti di carattere strutturale, tecnologico e funzionale fissati dalle regioni.

Il sistema così introdotto dalle disposizioni impugnate consente l'ingresso nel settore di una serie di strutture private, le quali tenderanno nella maggior parte ad ottenere l'accreditamento, dando così origine ad una pluralità di soggetti che si porranno in concorrenza con il servizio pubblico, con forte incidenza sulla spesa sanitaria. Ciò costituisce un'ulteriore conferma che il fine ultimo delle modifiche apportate dalle disposizioni impugnate al T.U. del 1990 è quello della forte riduzione e conseguente sostanziale smantellamento del servizio pubblico di tutela della salute, sia pure nel settore della prevenzione, riabilitazione e cura delle tossicodipendenze, con conseguente sottrazione di competenze e funzioni alle regioni che costituiscono uno se non il principale soggetto della «Repubblica» cui è affidata la tutela della salute.

4. — Illegittimità costituzionale degli artt. 4-*octies*, d.l. n. 272/2005 nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, e 4-*undecies*, d.l., n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, limitatamente alla previsione della attribuzione della potestà certificatoria anche in capo alle strutture private accreditate.

L'art. 91 del T.U. n. 309/1990, così come modificato dall'art. 4-*octies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, prevede che la certificazione necessaria ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della pena inflitta al tossicodipendente, possa essere rilasciata da un servizio pubblico per le tossicodipendenze ovvero da una struttura privata accreditata. Analogamente, l'art. 94, T.U., così come modificato dall'art. 4-*undecies*, d.l. n. 272/2005, nel testo integrato dalla legge n. 49/2006, dispone che alla richiesta del soggetto tossicodipendente o alcooldipendente condannato ad una pena detentiva, avente ad oggetto l'affidamento in prova al servizio sociale, va allegata certificazione rilasciata da un servizio pubblico per le tossicodipendenze ovvero da una struttura privata accreditata. La funzione certificatoria ha carattere pubblico, soprattutto nei casi regolati dagli artt. 91 e 94 T.U., essendo presupposto necessario per l'assunzione di decisioni inerenti la sospensione dell'esecuzione della pena o l'affidamento in prova, in via alternativa, al servizio sociale. Nell'ipotesi di cui all'art. 94, cit., la certificazione è addirittura volta ad attestare (e quindi a valutare) la idoneità del programma concordato ai fini del recupero del condannato.

Siamo innanzi tutto in presenza di una palese violazione dell'art. 97 Cost., mediante il conferimento di una funzione tipicamente amministrativa ad un soggetto privato senza idonee garanzie circa l'efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività e, soprattutto, senza la sottoposizione a strumenti di controllo sia della legittimità che del buon andamento. Inoltre, vertendosi in materia sanitaria, la disciplina della funzione in questione e l'eventuale esternalizzazione della stessa, non potrebbe che spettare alla Regione quale soggetto responsabile dell'organizzazione e della gestione dei servizi sanitari. Infine, trattandosi di una attività certificatoria che, secondo le norme impugnate, può essere svolta anche da una struttura privata accreditata, essa è a carico del servizio sanitario nazionale, senza essere soggetta — come detto — ad alcun controllo, con prevedibili ricadute sul bilancio e sull'autonomia di spesa delle regioni.

5. — Illegittimità costituzionale degli artt.: 4-*quaterdecies*, comma 1; 4-*quinqüesdecies*, 4-*sexiesdecies*, 4-*vicies ter*, commi 27, 29 e 30 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo sostituito e/o integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 per violazione del principio di leale collaborazione.

5.1. — Nell'ipotesi in cui codesta Corte dovesse considerare il criterio della libertà di scelta tra servizio pubblico e strutture private, nonché i requisiti minimi per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria e socio-sanitaria per la prevenzione, cura e riabilitazione dei tossicodipendenti o degli alcooldipendenti a soggetti privati, quali livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., secondo quanto previsto dall'art. 116, commi 1 e 2, T.U., come sostituito dall'art. 4-*quinqüesdecies*, d.l. 30 dicembre 2006, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49/2006, detto art. 116, commi 1 e 2, T.U., sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione.

La potestà normativa avente ad oggetto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, attribuisce al legislatore statale un rilevante potere di compressione dell'autonomia regionale, legittimato dalla esigenza del mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur se in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (Corte. cost. n. 88/2003).

Nel settore sanitario, codesta Corte ha riconosciuto che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali è regolata dalla precisa procedura prevista dall'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, così come convertito, con emendamenti, nella legge 16 novembre 2001, n. 405, che ha attribuito tale compito al Presidente del Consiglio dei ministri (con decreto), previa intesa tra governo, regioni e province autonome, da conseguire in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. I livelli essenziali di assistenza sono così stati individuati con d.P.C.m. 29 novembre 2001, e tra di essi, sono stati stabiliti anche quelli relativi alla «attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool» e alla «attività riabilitativa sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti o psicotrope o da alcool»; tutte attività ricomprese tra le prestazioni erogate dall'assistenza distrettuale, con riferimento all'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare. In particolare, tra le prestazioni erogabili, le strutture di offerta e le funzioni previste dalla normativa vigente in materia di prevenzione collettiva dell'igiene e della sanità pubblica, considerate L.E.A., vi sono quelle di controllo sui farmaci, stupefacenti e sostanze psicotrope, presidi medico chirurgici. Nella tabella riepilogativa delle prestazioni di cui all'area IC (di «integrazione socio sanitaria») sono poi indicati i compiti di assistenza socio-sanitari — peraltro inscindibilmente connessi — relativi ai tossicodipendenti agli alcooldipendenti e alle loro famiglie (*cfr.* all.to n. 1, d.P.C.m. cit).

Successivamente, il legislatore statale, all'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003», ha confermato i livelli essenziali di assistenza previsti dall'all.to n. 1 al d.P.C.m. 29 novembre 2001 (art. 54, commi 1 e 2) ed ha precisato che le relative modificazioni debbano essere introdotte sempre con d.P.C.m., di intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 54, comma 3).

Appare quindi evidente che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali previsti dall'art. 116, commi 1 e 2, T.U., come modificato dalla disposizione impugnata, sono stati adottati al di fuori delle procedure previste specificamente per il settore sanitario, all'evidente fine di aggirare la procedura della previa intesa con le regioni e le province autonome.

Va peraltro sottolineato che, se la valutazione del livello di specificazione delle prestazioni che possono essere identificate come livelli essenziali è affidata costituzionalmente al legislatore statale, che può fissare standards e procedere anche a definire direttamente alcune prestazioni come livelli essenziali (Corte cost. n. 134/2006), non deve trascurarsi neanche la presenza, in questo caso, dell'inevitabile intreccio di discipline e di materie (assistenza

sociale, tutela della salute, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), nel quale codesta Corte ha fatto applicazione del principio della collaborazione, quale condizione necessaria per la legittimità costituzionale di disposizioni per le quali il criterio della prevalenza non appaia sufficiente a risolvere l'intreccio di competenze (*cf.* Corte cost. n. 133/2006, in tema di ambiente, energia e ricerca scientifica e giurisprudenza ivi citata).

Più in generale è stata riconosciuta la necessaria applicazione del principio di leale cooperazione ove occorra operare il bilanciamento di interessi dello Stato e di interessi delle collettività locali, ragion per cui esso «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra lo Stato e le regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (*cf.* Corte cost. n. 31/2006); così come è stato affermato che se ne deve dare applicazione in ogni ipotesi nella quale «per la loro connessione funzionale non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze» (*cf.* Corte cost. n. 308/2003).

5.2. — Lo stesso dicasi per le altre norme introdotte dalla legge n. 49/2006, in sede di conversione del d.l. n. 272/2005, e meglio indicate nell'epigrafe del presente motivo, che hanno operato una vera e propria riforma, se non una rivoluzione copernicana, del sistema socio-sanitario di assistenza dei tossicodipendenti e degli alcool-dipendenti. Esse non sono state sottoposte al previo esame della Conferenza Stato-regioni per il parere prescritto dall'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 281/1997, il quale stabilisce che la Conferenza Stato/regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale. Per tale motivo debbono tutte ritenersi integralmente adottate in violazione del principio di leale collaborazione.

6. — Illegittimità costituzionale consequenziale degli artt. 4; 4-bis; 4-ter; 4-sexies, 4-septies, 4-viciesbis, del d.l. 30 dicembre 2006, n. 272, nel testo sostituito e/o integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49.

Codesta Corte, nell'accogliere — come auspichiamo — il presente ricorso per uno o più dei motivi come sopra dedotti, dovrà consequenzialmente dichiarare illegittime anche le altre disposizioni del d.l. n. 272/2005, nel testo integrato e/o sostituito dalla legge di conversione n. 49/2006, e segnatamente gli artt. 4; 4-bis; 4-ter; 4-sexies, 4-septies, 4-opties; 4-viciesbis, limitatamente alla parte in cui si prevedono uniformi condizioni di parità tra i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e le strutture private autorizzate dal servizio sanitario nazionale.

P. Q. M.

Si chiede che la ecc.ma Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale: in via principale degli articoli del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 e segnatamente: a) artt. 4-quaterdecies, comma 1 e 4-vicies ter, commi 27, 29 e 30, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 27 febbraio 2006, n. 49 per violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, anche in relazione all'art. 32 Cost., nonché, con specifico riferimento al comma 27 cit., per violazione dell'art. 118 Cost.; art. 4-quinquiesdecies, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, per violazione dell'117, secondo comma, lett. m) e dell'art. 117, terzo comma, u.p. Cost. e, unitamente all'art. 4-sexiesdecies, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, per violazione dell'119 Cost.; b) artt. 4-octies, d.l. 30 dicembre 2005 nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, e 4-undecies, d.l. 30 dicembre 2005, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, limitatamente alla previsione della attribuzione della potestà certificatoria anche in capo alle strutture private autorizzate e/o accreditate; c) artt. 4-quaterdecies, comma 1; 4-quinquiesdecies, 4-sexiesdecies, 4-vicies ter, commi 27, 29 e 30, d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49 per violazione del principio di leale collaborazione; — nonché, in via consequenziale, degli artt. 4; 4-bis; 4-ter; 4-sexies, 4-septies, 4-viciesbis, del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui si prevedono uniformi condizioni di parità tra i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e le strutture private autorizzate dal servizio sanitario nazionale.

Perugia-Roma, addì 26 aprile 2006

PROF. AVV. Giovanni TARANTINI

06C0411

N. 64

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2006
(della Regione Lazio)*

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina delle modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 7.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata violazione dell'autonomia della Regione in materie di competenza regionale - Lamentato contrasto con la previsione statutaria che riserva in via esclusiva alla Regione Lazio lo strumento programmatico - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; Statuto della Regione Lazio, art. 50; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Pesca - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori e alle attività della pesca inclusa la pescaturismo - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'osservatorio nazionale dell'agriturismo - Obbligo per le Regioni di comunicare una relazione annua, dati e informazioni - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata attribuzione all'Amministrazione statale di un ruolo di indirizzo e coordinamento, a contenuto altamente indeterminato, in una materia di competenza regionale e in carenza di esigenze di sussidiarietà - Lamentato finanziamento delle attività di comunicazione con risorse proprie della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per la mancata partecipazione regionale al procedimento di formazione della volontà legislativa.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Ricorso della Regione Lazio, in persona del presidente della giunta, dott. Pietro Marrazzo, rappresentato e difeso, in virtù di procura a margine del presente atto e di delibera di giunta regionale n. 237 del 21 aprile 2006, dal prof. avv. Gennaro Terracciano ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, alla piazza di Spagna, n. 35;

Nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per la declaratoria di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost. della legge 20 febbraio 2006, n. 96, recante «Disciplina dell'agriturismo» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 16 marzo 2006, relativamente all'art. 5 («Norme igienico-sanitarie»), all'art. 7 («Abilitazione e disciplina fiscale») e all'art. 11 («Programmazione e sviluppo dell'agriturismo»), all'art. 12 («Attività assimilate»), all'art. 13 («Osservatorio nazionale dell'agriturismo»).

F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 marzo 2006, n. 63 è stata pubblicata la legge 20 febbraio 2006, n. 96, concernente «Disciplina dell'agriturismo», che si propone come «testo unico», accogliendo in sé tutta una serie di norme che, nel tempo, hanno riguardato l'agriturismo, determina i principi fondamentali a cui le regioni si devono uniformare ed abroga la precedente legge sull'agriturismo del 5 dicembre 1985, n. 730.

Tale legge reca una disciplina incidente sulla materia dell'agricoltura — cui appartiene la disciplina dell'agriturismo — e del turismo — cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica — che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione rientrano nella competenza legislativa residuale esclusiva delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost.

In particolare tale legge, laddove detta criteri in ordine ai requisiti igienico-sanitari per lo svolgimento dell'attività agrituristica (art. 5), prevede che le regioni disciplinino le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio (art. 7), riserva al Ministro delle politiche agricole e forestali la programmazione in materia di agriturismo (art. 11), assimila all'attività agrituristica quella dei pescatori che offrono ospitalità e somministrano pasti con prodotti derivanti dall'attività di pesca (art. 12) ed istituisce l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo (art. 13) reca una disciplina incidente su materie di competenza regionale, ponendosi in contrasto con principi e norme costituzionali, sia perché gravemente lesive della potestà legislativa regionale costituzionalmente riconosciuta, sia perché adottate in palese violazione del principio di leale collaborazione.

Un siffatto intervento, per la segnalata portata e per i contenuti della previsione, concreta una serie di vizi di legittimità costituzionale, con violazione delle prerogative della Regione Lazio, che inducono alla proposizione del presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

1. — Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

A) Si deve preliminarmente rilevare che nel quadro della ripartizione delle competenze normative fra Stato e regioni derivante dalla modifica costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la materia agriturismo ricade nell'ambito delle materie di cui al comma quarto dell'art. 117 Cost., che attribuisce alle regioni la competenza generale residuale (c.d. «esclusiva»). In tale ambito ricadono, del resto, tutte le materie relative allo sviluppo delle attività produttive non menzionate nel comma terzo di detto articolo, ivi comprese quelle concernenti l'agricoltura ed il turismo (delle quali l'«agriturismo» rappresenta una specifica interazione). La legge in esame risulta, inoltre, totalmente scoordinata con l'evoluzione del quadro dei rapporti istituzionali fra Stato e regioni.

B) Non può non rilevarsi come prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dell'agricoltura era contemplata nel testo antecedente dell'art. 117 Cost. tra quelle di competenza concorrente.

Era considerata nella sua oggettività come «fenomeno produttivo di prodotti alimentari per uomini ed animali» e qualificata come una materia «complessa», in quanto composta da più oggetti capaci di autonoma considerazione (quali, a titolo esemplificativo, il «mercato dei prodotti agricoli» o il «lavoro agricolo»).

A seguito della entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 l'«agricoltura» non risulta contemplata nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. né negli elenchi delle materie di competenza esclusiva statale né di quelle di competenza concorrente, sicché si ritiene che essa sia riconducibile alla competenza residuale delle regioni.

Nel 2004, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 12, ha confermato tale interpretazione stabilendo espressamente che l'«agricoltura», il cui nocciolo duro è costituito dalla «produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione», appartiene alla competenza residuale delle regioni, sottratta alla competenza legislativa statale.

C) Anche nel settore del turismo, rientrando anch'esso nella potestà residuale esclusiva della regione, deve ritenersi venuta meno la legittimazione statale, in quanto, spetta ora alle regioni legiferare in materia, nel rispetto della Costituzione e con i soli limiti derivanti dall'Ordinamento comunitario e del ritrovato interesse nazionale.

Tanto che è apparsa anacronistica ed in controtendenza rispetto ai principi del dettato costituzionale la legislazione del turismo a carattere nazionale (di cui alla legge n. 135/2001), impugnata da molte regioni perché ritenuta invasiva delle proprie competenze e sulla quale si è raggiunto un accordo solo a seguito del regolamento di attuazione d.P.C.m. del 13 settembre 2002) adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto. Va specificato inoltre che proprio nell'ambito del suddetto tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che «il turismo è materia di esclusiva competenza regionale».

La stessa Corte costituzionale dopo aver confermato più volte che la materia del turismo appartiene alla competenza residuale delle regioni (n. 90 del 6 marzo 2006; n. 459 del 14 dicembre 2005; si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6213) ha chiarito che «si tratta di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari approvando una disciplina legislativa, che ben può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione» (n. 197 del 23 maggio 2003).

D) Proprio perché la materia relativa all'agriturismo costituisce la necessaria e specifica interazione tra la materia dell'agricoltura e quella del turismo, una legge nazionale organica in questa materia risulta, già nel suo impianto generale, contrastante con il Titolo V della parte seconda della Costituzione perché non è ricompresa nell'elenco delle materie riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma Cost., né in quello delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente (il solo che legittimerebbe ugualmente un intervento dello Stato).

E) A questo proposito risulta ormai definitivamente acclarato che per la potestà legislativa residuale valgono solo i limiti generali derivanti dalla prima parte della Costituzione e i limiti indicati all'art. 117, comma 1. Vale, altrettanto sicuramente, il limite territoriale. Una prima differenza fra i due tipi di potestà legislativa regionale sta proprio in questo: che mentre nelle materie di legislazione concorrente la regione deve muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale, nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, la potestà legislativa regionale si può estendere anche alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia necessità. Mentre nel caso della legislazione concorrente la riserva alla regione impedisce allo Stato di porre una disciplina di dettaglio, nel caso della potestà legislativa residuale è precluso qualsiasi intervento legislativo statale. Nel primo caso lo Stato ha un titolo di intervento aggiuntivo rispetto a quelli elencati nell'art. 117, secondo comma, nel secondo caso non dispone di titoli abilitativi ulteriori. Nelle materie di potestà legislativa residuale, inoltre, lo Stato sicuramente non dispone di potestà regolamentare, che gli è attribuita solo in corrispondenza della legislazione esclusiva. Ugualmente, nelle stesse materie, il potere di attribuire le funzioni amministrative non spetta allo Stato, ma alla regione, con l'ovvia esclusione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, secondo comma, lett. p).

In alcun modo, dunque, sussiste il potere legittimante l'intervento statale, in quanto l'agriturismo attiene ad un ambito materiale di competenza esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost., nel quale il legislatore centrale non ha alcuna potestà legislativa.

F) La formulazione dell'art. 117, quarto comma non ha comunque impedito che lo Stato si ritagliasse dei settori di competenza nell'ambito delle materie elencate nell'art. 117 Cost., adducendo «l'interesse nazionale» ed «esigenze di unità» a giustificazione dell'imposizione di una legislazione uniforme su tutto il territorio. È stato in base a tali presunte istanze unitarie che lo Stato è andato ben oltre la mera individuazione di «principi fondamentali», giungendo ad emanare la normativa di dettaglio anche nelle materie che la Costituzione riservava alla legislazione regionale.

Ebbene la norma in esame appare incostituzionale anche sotto questo ulteriore aspetto.

La finalità unitaria di assicurare un coordinamento stabile delle politiche del settore non rende legittime le disposizioni contestate, secondo i parametri di cui all'art. 117 (e 118 Cost.).

Come più volte è stato rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, la dimensione dell'interesse non è più di per se un criterio per ancorare la competenza legislativa dello Stato ovvero della regione (tra le tante, in tal senso, sentenze n. 303/2003; 370/2003; 16/2004); dunque l'interesse nazionale non è più oggi un limite autonomo della legislazione regionale, né può costituire autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale, quale è quella dell'agriturismo.

Questo non esclude, naturalmente, che lo Stato possa disciplinare quelle materie — rilevanti nell'ambito dell'attività agrituristica — che sono demandate alla propria competenza normativa esclusiva (ad esempio alcuni aspetti fiscali) o per le quali esso conserva una potestà legislativa limitata alla previsione di principi fondamentali: è il caso, ad esempio, delle disposizioni in materia di tutela della salute o di alimentazione (considerato il notevole rilievo dei requisiti igienici e gli specifici risvolti relativi alla preparazione e somministrazione degli alimenti), nonché di alcune disposizioni che possono interessare il governo del territorio. Tuttavia, da un lato, questi aspetti non possono consentire una normazione statale che vada oltre gli specifici limiti di ogni materia (se il legislatore statale deve dettare solo «principi fondamentali» non può scendere nel dettaglio) e, d'altro lato, comunque l'insieme dei modesti interventi legislativi che allo Stato competono rispetto a questo settore non può in nessun modo portare all'adozione di un intervento organico in materia di agriturismo, ma semmai a limitate misure legislative.

È evidente, invece, che con la legge impugnata questi limiti sono stati superati. In effetti, il testo si apre con enunciazioni che non competono al legislatore statale (facendo riferimento al «sostegno all'agricoltura», alla «qualificazione e valorizzazione delle risorse di ciascun territorio», al «mantenimento delle attività umane nelle aree rurali» e ad altri vari ambiti che la costituzione assegna all'intervento legislativo regionale) e prosegue con una serie di articoli che vanno a disciplinare con un dettaglio indubbiamente eccessivo — e questo rappresenta il vizio più evidente — la materia agrituristica.

Un aspetto è quello che concerne l'individuazione delle attività agrituristiche e la disciplina dei relativi requisiti e procedimenti amministrativi. Dopo una definizione di «attività agrituristica» che si specifica in eccessivi dettagli (art. 2), l'articolato contiene, infatti, varie disposizioni dettagliate di carattere procedurale che ledono la competenza normativa delle regioni. Ad esempio, l'art. 4, nel demandare alle regioni la fissazione di «criteri limiti» per lo svolgimento dell'attività agrituristica si dilunga poi in una serie di specificazioni che costituiscono un limite alla potestà regionale e si spingono fino ad una minuziosa disciplina riguardo al tema della somministrazione di pasti e bevande (eloquente il caso delle norme sui prodotti impiegati che arrivano a richiedere l'individuazione di «zone omogenee contigue di regioni limitrofe»).

Anche la disciplina del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività agrituristica rientra certamente nella potestà legislativa delle regioni, mentre invece è minuziosamente disciplinata dagli articoli 6 e 8 (quest'ultimo relativo ai periodi di apertura ed alle tariffe). Particolarmente delicati appaiono poi gli aspetti relativi al previsto requisito della «connessione» (art. 10) con l'attività e con le risorse agricole nell'azienda.

Alcuni aspetti di dettaglio che vanno oltre la competenza legislativa statale riguardano poi i locali adibiti alle attività agrituristiche, oltre a norme di carattere urbanistico e norme di carattere sanitario facilmente individuabili nel testo normativo. Infatti, va oltre la competenza legislativa dello Stato l'art. 3, che disciplina i locali che possono essere adibiti all'attività agrituristica e demanda alle regioni gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

È evidente che le norme censurate appaiono sufficientemente specifiche tanto da poter essere assimilate a norme di dettaglio a proposito delle quali la Corte costituzionale (sent. n. 6/2004), in relazione alle materie di potestà concorrente ha ribadito il principio per cui lo Stato non può emanare norme di dettaglio autoapplicative, tanto più quando la regione abbia già disciplinato la materia con proprie leggi. A maggiore ragione, ovviamente, ciò vale nelle materie di potestà primaria. E in materia di agriturismo la Regione Lazio ha emanato una specifica normativa, ossia la l.r. n. 36 del 10 novembre 1997 (recante «Norme in materia di agriturismo») nella quale viene dettagliatamente regolamentata la materia, ed ha specificato, nella successiva l.r. 6 agosto 1999, n. 14, le competenze amministrative in materia di agriturismo attribuite alle province.

G) E allo stesso modo non può dedursi la competenza statale a legiferare dall'assenza di sufficienti elementi di chiarezza sul riparto di competenze, altrimenti verrebbe da chiedersi se il nuovo ruolo affidato alle regioni sia veramente espressione di una loro effettiva completa autonomia legislativa, ovvero resta, comunque, consentito allo Stato l'ingerenza in ambiti solo astrattamente riservati alle regioni e agli altri enti territoriali.

Non sempre è agevole l'identificazione netta dei confini di separazione nell'ambito delle rispettive competenze, anche perché le materie non possono considerarsi come compartimenti a chiusura stagna; difficoltà queste che hanno quale conseguenza che la sottrazione di una materia (quali ad esempio quella dell'agricoltura, del turismo e dell'agriturismo) alla sfera di competenza statale non può dirsi radicale. Questo però non vuol dire che il Legislatore, centrale, in forza dei numerosi titoli di legittimazione trasversale, dell'interesse nazionale o esigenze di unitarietà, possa condizionare indirettamente la potestà legislativa regionale, che non può, quindi, considerarsi di tipo esclusivo, almeno negli stessi termini della corrispondente competenza legislativa dello Stato, che esclude, in radice, qualsiasi interferenza.

Anche la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, nelle materie di legislazione concorrente, consente ampi spazi di interferenza nell'ambito della potestà legislativa delle regioni, quando invece il temuto rischio di eccessive differenziazioni tra le regioni richiede semplicemente delle norme di coordinamento, ed indirizzi unitari, che devono trovare la loro fonte nelle forme di intesa tra Stato, regioni e province autonome, e tra regioni e regioni, secondo il principio di leale collaborazione.

H) Pur nella convinzione della necessità di opportuni interventi per favorire un settore di recente evoluzione è molto importante per l'agricoltura e le zone rurali come quello dell'agriturismo, occorre assicurare il rispetto delle competenze costituzionalmente sancite, anche perché esso significa innanzitutto rispetto della volontà del legislatore costituzionale di attribuire la competenza e la responsabilità ad un livello più vicino a quello dei cittadini, quello delle regioni.

Del resto, per tutte le suesposte motivazioni, la Conferenza dei residenti delle regioni e delle province autonome si era già espressa in senso negativo alla proposta di legge ancora in fase di elaborazione, ed aveva inoltrato la nota 18 aprile 2003, con la quale si chiedeva al Governo di intervenire presso il Parlamento affinché il disegno di legge fosse ritirato.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 96/2006 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 5 della legge n. 96/2006 recante «Norme igienico-sanitarie», dispone:

1) I requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche sono stabiliti dalle regioni. Nella definizione di tali requisiti si tiene conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene l'altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell'attività esercitata.

2) La produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande sono soggetti alle disposizioni di cui alla legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, nonché alle disposizioni di cui all'art. 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, e successive modificazioni.

3) L'autorità sanitaria, nella valutazione dei requisiti dei locali di trattamento e somministrazione di sostanze alimentari e del relativo piano aziendale di autocontrollo igienico-sanitario, tiene conto della diversificazione e della limitata quantità delle produzioni, dell'adozione di metodi tradizionali di lavorazione e dell'impiego di prodotti agricoli propri.

4) Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica.

5) Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità.

6) Per gli edifici e i manufatti destinati all'esercizio dell'attività agrituristica la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche è assicurata con opere provvisoriale.

Le disposizioni dell'art. 5, al di là della loro autoqualificazione come principi fondamentali, costituiscono in realtà norme dotate di forza autoapplicativa che disciplinano specificatamente aspetti organizzativi e gestionali, comprimendo di fatto l'autonomia organizzativa e funzionale delle regioni, nonché l'attività programmatica di competenza delle stesse.

Tale articolo si riferisce alle norme igienico-sanitarie degli immobili e delle attrezzature utilizzate e contiene norme di dettaglio che si spingono a definire anche la valenza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti dei dieci posti letto. Ciò comporta che qualsiasi intervento del legislatore regionale dovesse intervenire, costituirebbe un mero duplicato della legge statale. Con un risultato che, oltre ad essere irrazionale, sarebbe contrastante con un efficiente sistema amministrativo, e violerebbe totalmente l'impianto costituzionale delineato dall'art. 117 Cost. che non ammette che il legislatore statale e regionale disciplinino gli stessi aspetti della medesima materia. È, inoltre, appena il caso di ricordare che nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio — materie collegate in via trasversale a quella oggetto dell'impugnata legge — (da cui peraltro esulano gli aspetti edilizi più minuti) lo Stato può solo dettare principi generali.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 96/2006 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 7 della legge n. 96/2006 recante «Abilitazione e disciplina fiscale» dispone:

1) Le regioni disciplinano le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica. Per il conseguimento del certificato, le regioni possono organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione.

2) Lo svolgimento dell'attività agrituristica nel rispetto delle disposizioni prevista dalle regioni in materia, autorizzato ai sensi dell'art. 6, comporta la conseguente applicazione delle disposizioni fiscali di cui all'art. 5 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, nonché di ogni altra normativa previdenziale o comunque settoriale riconducibile all'attività agrituristica. In difetto di specifiche disposizioni, si applicano le norme previste per il settore agricolo.

Nello stesso senso appaiono invasive della competenza legislativa regionale le norme che disciplinano il «certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica». È evidente che anche la disciplina contenuta in tale articolo non costituisce un insieme di principi fondamentali, in quanto, come affermato dalla stessa Corte costituzionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988), «non si possono considerare principi fondamentali le norme che non siano espressive di scelte politico-legislative fondamentali o quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento costante nel tempo ed in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale».

Le norme censurate appaiono sufficientemente dettagliate tanto da poter essere assimilate a norme di dettaglio. Anche in questo caso si deve prendere atto che il principio per cui, in materie attribuite alla competenza regionale (sia concorrente che primaria) lo Stato non può emanare norme di dettaglio autoapplicative, soprattutto se la regione abbia già disciplinato la materia con proprie leggi, è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 6/2004). E in materia di agriturismo la Regione Lazio ha disciplinato la materia dell'agriturismo con la l.r. n. 36 del 10 novembre 1997.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 96/2006 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 11 della legge n. 96/2006 recante «Programmazione e sviluppo dell'agriturismo» dispone:

1) Il Ministro delle politiche agricole e forestali, di intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, predispone un programma di durata triennale aggiornabile annualmente, finalizzato alla rimozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali.

2) Allo scopo di promuovere le attività di turismo equestre, le regioni possono incentivare l'acquisto e l'allevamento di cavalli da sella, nell'ambito delle aziende agrituristiche, e l'allestimento delle relative attrezzature di ricovero e di esercizio. Possono essere altresì incentivati gli itinerari di turismo equestre, opportunamente segnalati in collaborazione con le aziende agrituristiche e i circoli ippoturistici.

3) Le regioni, in collaborazione con le associazioni più rappresentative di operatori agrituristiche, sostengono altresì lo sviluppo dell'agriturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione.

4) Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Un altro aspetto che non si può condividere si rinviene nella previsione di uno strumento programmatico per le regioni (il programma di durata triennale) che costituisce palese violazione dell'autonomia regionale, non essendovi dubbio sul fatto che le regioni possano disciplinare come meglio ritengono gli aspetti relativi alle materie di propria competenza.

Inoltre che lo strumento programmatico sia di esclusiva competenza regionale è confermato anche dall'art. 50 del nuovo statuto della Regione Lazio (approvato con legge n. 1 dell'11 novembre 2004) il quale espressamente stabilisce «1) La regione assume quale criterio generale ispiratore della propria attività il metodo della programmazione nell'ambito della collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo presenti nel proprio ter-

ritorio e della concertazione con le forze sociali ed economiche nonché con le organizzazioni sindacali al fine di consentire l'apporto sinergico di risorse progettuali, organizzative, di capitali e imprenditoriali, pubbliche e private, compatibilmente con le esigenze di salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente. 2) La regione, in particolare:

a) concorre alla formazione degli strumenti della programmazione nazionale;

b) provvede, in armonia con gli indirizzi della programmazione statale, alla formazione dei propri programmi assicurando la partecipazione degli enti locali e acquisendo i contributi delle categorie interessate. 3) La legge regionale disciplina gli atti generali e settoriali della programmazione, le relative procedure e le modalità di raccordo con gli strumenti della programmazione locale».

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 96/2006 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 12 della legge n. 96/2006 recante «Attività assimilate» dispone:

1) Sono assimilate alle attività agrituristiche e sono ad esse applicabili le norme della presente legge, quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità, alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente da prodotti derivanti dall'attività di pesca, nonché le attività connesse ai sensi del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226, e successive modificazioni, ivi compresa la pescaturismo.

Ebbene, appare estemporanea e quasi avulsa dal contesto della legge la disposizione dell'art. 12, che estende in parte le nuove norme all'attività della pesca ed alla relativa ospitalità e somministrazione di alimenti: trattasi di un altro settore di competenza normativa regionale.

Anche la pesca non è ricompresa nell'elenco di materie soggette, ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., alla potestà legislativa concorrente, con ovvia e conseguente potestà legislativa regionale di tipo residuale-esclusivo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. A ciò si aggiunga che in materia di pesca le regioni avevano già competenze trasferite dal d.P.R. n. 616/1977, nella vigenza del precedente Titolo V, parte seconda della Costituzione. La disciplina della pesca inoltre presenta molteplici interferenze con altre materie sempre di competenza delle regioni (quali, ad esempio, il commercio e le attività produttive) e, quindi, anche per tale motivo, è rilevante il riconoscimento delle attribuzioni regionali per quanto riguarda la pesca.

Si tratta quindi di un altro settore di competenza normativa regionale rispetto al quale sussistono evidenti peculiarità, che la disciplina delle regioni può e deve affrontare.

Tenendo comunque conto che la Regione Lazio, anche in questo caso, ha disciplinato la materia con la l.r. n. 16 del 2 maggio 1995 recante «Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio».

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 96/2006 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 13 della legge n. 96/2006 recante «Osservatorio nazionale dell'agriturismo» dispone:

1) Al fine di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle attività di indirizzo e di coordinamento di competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché allo scopo di favorire la comunicazione e lo scambio di esperienze sul territorio nazionale, le regioni inviano annualmente allo stesso Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia.

2) Presso il Ministero delle politiche agricole e forestali è istituito l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, al quale partecipano le associazioni di operatori agrituristici più rappresentative a livello nazionale.

3) L'Osservatorio nazionale dell'agriturismo cura la raccolta e la elaborazione delle informazioni provenienti dalle regioni e dalle associazioni di cui al comma 2, pubblicando annualmente un rapporto nazionale sullo stato dell'agriturismo e formulando, anche con il contributo di esperienze estere, proposte per lo sviluppo del settore.

4) Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le disposizioni censurate attribuiscono all'amministrazione statale un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo che, per la sua indeterminatezza, può legittimare ogni intervento statale. Creano inoltre — per tali fini — un apposito organismo statale — l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo. Si prevede, infine, che le disposizioni dell'art. 13 non comporteranno nuovi o maggiori oneri a

carico della finanza pubblica con la conseguenza che tutte le incombenze attribuite dalla menzionata norma alle regioni («le regioni inviano annualmente ... una relazione sintetica» integrata dai «dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia») saranno finanziate da contributi propri delle regioni stesse. Ciò lede le attribuzioni regionali perché, nelle materie di competenza, le regioni devono poter utilizzare le proprie risorse per le finalità da esse determinate e non già per finanziare le spese relative a funzioni ad esse attribuite dallo Stato.

Non sono individuabili neppure esigenze di sussidiarietà che rendano necessario istituire un organismo statale a cui si finiscono per attribuire poteri amministrativi in una materia di competenza regionale.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, a tale proposito, che l'attrazione di competenze regionali in capo allo Stato per esigenze di sussidiarietà, stante la rilevanza dei valori coinvolti, può essere giustificata «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata», (sentenza n. 303/2003). Sono dunque necessarie la ragionevolezza, la proporzionalità dell'intervento e l'evidenziazione delle esigenze di esercizio unitario delle funzioni: perciò occorre che la normativa risulti limitata a quanto strettamente indispensabile per tali fini. Inoltre la normativa «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 6/2004). Circostanze tutte affatto ravvisabili nel caso di specie.

Così come non vi sono meccanismi di leale cooperazione idonei a salvaguardare le attribuzioni regionali. Infatti è prevista soltanto la partecipazione delle associazioni di operatori agrituristici più rappresentativi a livello nazionale in seno all'Osservatorio nazionale dell'agriturismo: si tratta, pertanto, di un organismo in cui le regioni sono scarsamente rappresentate, pur essendo titolari di competenze costituzionalmente garantite.

7. — Violazione del principio di leale collaborazione.

Infine deve rilevarsi che con la normativa censurata è stato violato il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, principio che implica il «contemperamento dei rispettivi interessi», e che è stato espressamente costituzionalizzato con la riforma dell'art. 120 Cost. operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La giurisprudenza, diffusa, della Corte costituzionale ha delimitato il principio di leale collaborazione (a volte facendo riferimento ad un concetto di collaborazione «concordata» tra i diversi livelli di Governo) facendo richiamo all'art. 5 della Cost. (decisione n. 151 del 1986, n. 482 del 1995, n. 341 del 1996, n. 242 del 1997, n. 19 del 1997, n. 55 del 2001).

Tra l'altro, detto principio era già presente e ribadito nella giurisprudenza comunitaria, naturalmente con applicazione tra gli organismi comunitari e quelli degli Stati membri (Corte Giustizia Comunità europee, 4 luglio 1996, n. 50/94/1996; Corte Giustizia Comunità europee, 10 giugno 1993, n. 183/91/1993). Il principio appare violato dalle numerose disposizioni di dettaglio contenute nella legge oggetto di ricorso ed in particolare negli artt. 5, 7, 11, 12 e 13, in quanto la regione non ha espresso il proprio parere e non ha partecipato in altro modo al procedimento di formazione della volontà legislativa. Anzi, dette disposizioni finiscono, indipendentemente se intese di dettaglio o di principio, per mortificare ogni politica di programmazione, pianificazione e tutela in materia di agriturismo da parte della regione, minando l'azione pubblica diretta al perseguimento di interessi territoriali che sono nella disponibilità esclusiva della regione, e che in ogni caso pretendono la funzionalizzazione di ogni intervento normativo ed amministrativo di qualsiasi livello in un quadro di coerenza e condivisione di obiettivi. Nella fattispecie tutto ciò non è stato, rimanendo la disciplina contestata incoerente, e resa senza alcuna forma di partecipazione o contributo da parte della regione.

Il progetto legislativo in questione, essendo di iniziativa parlamentare e non governativa, non è stato sottoposto all'esame della Conferenza Stato-regioni che, quale organismo di concertazione tra il Governo, le regioni e le province autonome, garantisce il confronto sui processi decisionali di interesse regionale e, tra le diverse attività, sancisce intese ed accordi, finalizzati al raggiungimento di una volontà comune dello Stato e delle regioni. Costituisce, quindi, la «sede privilegiata» della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali ed è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale; ed è il solo mezzo che persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra amministrazioni centrali e regionali.

La deliberazione legislativa è stata adottata, in via definitiva, dalla commissione agricoltura della Camera dei deputati, riunita in sede deliberante in data 8 febbraio 2006, senza che si sia espressa, sul progetto di legge, la commissione parlamentare per le questioni regionali, nonostante espresse previsioni regolamentari della Camera e del Senato in tal senso. L'art. 40, comma 9, del regolamento del Senato (che disciplina i pareri obbligatori) prevede che i progetti di legge contenenti disposizioni sulle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione, o di competenza delle regioni a statuto speciale, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione; analoga previsione è contenuta nell'art. 102, comma 3, del regolamento della Camera.

La gravità riguardante la mancata pronuncia della Commissione parlamentare appare ancora più evidente alla luce del nuovo ruolo della Commissione parlamentare ad essa attribuito dall'art. 11 della legge Cost. n. 3/2001 (che è una applicazione speciale del principio di leale collaborazione che si aggiunge a quello generale costituzionalmente previsto), la quale ha stabilito che «Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

Va rammentato che il principio cooperativo, oramai vincolante in eguale misura Stato e regioni è riconosciuto come idoneo a conformare ogni rapporto tra Stato ed autonomie territoriali, indipendentemente da formali distinzioni tra competenze legislative esclusive; concorrenti e esecutive e tra competenze amministrative proprie o delegate, impone la partecipazione delle regioni alle decisioni statali che possano incidere in maniera rilevante su interessi regionali, attribuendo un fondamento costituzionale al sistema di garanzie procedurali, previsto a livello normativo.

Va anche sottolineato che il principio della leale collaborazione non comporta un mero rituale politico mediante il quale il Parlamento e/o il Governo possono, in modo assolutamente discrezionale, decidere se e come rendere partecipe l'autonomia regionale alle proprie decisioni. Anche se il suddetto principio non determina in maniera espressa alcun vincolo giuridico che impedisca all'organo di Governo di agire in maniera arbitraria, impone comunque una serie di vincoli comportamentali a carico dello stato a cui corrispondono delle situazioni giuridiche soggettive attive delle regioni, che ben possono essere azionabili, a seconda dei casi, avanti gli organi di giustizia costituzionale.

Il principio di leale cooperazione ha avuto appunto lo scopo di rafforzare la posizione delle regioni nei confronti dello Stato non solo riconoscendo un carattere imprescindibile agli apporti partecipativi di queste, ma fornendo a tali partecipazioni i relativi mezzi di tutela. Non è, infatti, sufficiente rendere formalmente possibile l'intervento collaborativo, ma occorre dotare questo di un sostanziale grado di effettività.

In base a tale principio è necessario che lo Stato e le autonomie regionali collaborino lealmente, senza costituire un semplice e generico parametro di riferimento, con la funzione di fornire una copertura alla configurazione di mera ausiliarità della autonomia regionale rispetto a decisioni fondamentalmente dello Stato. Come ribadito dalla Corte costituzionale il suddetto principio è quello di garantire un'effettiva ed efficace integrazione di ruoli distinti costituzionalmente riconosciuti. Né può essere attribuito al principio di leale cooperazione il significato di obbligo, da parte delle regioni, di perseguire gli obiettivi definiti in sede centrale.

P. Q. M.

Conclude chiedendo che la Corte dichiari la illegittimità costituzionale degli artt. 5, 7, 11, 12 e 13 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 indicata in epigrafe, in quanto in violazione dei principi e delle norme costituzionali richiamati.

Roma, addì 9 maggio 2006

PROF. AVV. Gennaro TERRACCIANO

06C0440

N. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2006
(della Regione Toscana)*

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio del tempo di lavoro necessario, nonché secondo il criterio della prevalenza presunta dell'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di criteri contrastanti rispetto a quelli stabiliti dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina della somministrazione di pasti e bevande - Apporto prevalente di «quota significativa di prodotto proprio» e di prodotti di aziende agricole della zona, intese quali aziende «collocate in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di criteri contrastanti rispetto a quelli stabiliti dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 4, lett. a), b), c), e), e f).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e dei locali adibiti all'esercizio dell'attività agrituristica - Autorizzazione all'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti non superiori a 10, valenza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti di dieci posti letto, sufficienza di opere provvisorie ai fini del rispetto delle norme in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina di dettaglio e autoapplicativa contrastante con quella stabilita con legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente regionale nelle materie dell'alimentazione, della tutela della salute e del governo del territorio - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Procedimento amministrativo per l'esercizio dell'attività agrituristica - Comunicazione di inizio attività, accertamenti e rilievi da parte del Comune, modalità e tempi per gli adeguamenti, sospensione dell'attività, variazione delle attività in precedenza autorizzate - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina di dettaglio e autoapplicativa contrastante con quella stabilita con legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 6, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di comunicazione al Comune - Comunicazione delle tariffe massime, riferite ai periodi di alta e bassa stagione, valide per l'anno seguente - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge regionale 30/2003 - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 8.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri di classificazione delle aziende agrituristiche - Determinazione ad opera del Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata introduzione di disciplina contrastante con quella stabilita dalla Regione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo, e della relativa potestà regolamentare - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 118.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione dell'autonomia regionale in relazione alla attività di programmazione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Pesca - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, art. 117.

Agricoltura - Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Obbligo delle Regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti nella legge statale - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata indebita adozione da parte del legislatore statale di norme di dettaglio e autoapplicative non qualificabili come principi - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 312 del 2 maggio 2006, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4 lett. *a)*, *b)*, *c)* *e)*, *f)*; art. 5 commi 4, 5 e 6; art. 6 commi 2 e 3; art. 8; art. 9 comma 2; art. 11, comma 1; art. 12; art. 14, comma 2, della legge 20 febbraio 2006 n. 96 (Disciplina dell'agriturismo) per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 16 marzo 2006 è stata pubblicata la legge 20 febbraio 2006 n. 96 recante «Disciplina dell'agriturismo», volta a dettare una disciplina organica in materia di agriturismo al fine di perseguire le finalità indicate all'art. 1 della legge medesima.

La norma appare, già nel suo impianto generale, contrastante con il titolo V della Costituzione in tema di riparto di competenze normative tra Stato e regioni.

La disciplina dell'attività agriturbistica deve essere, infatti, ricondotta nell'ambito delle «materie innominate» per le quali il quarto comma dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2000, attribuisce alle regioni competenza esclusiva.

In tale ambito ricadono, infatti, tutte le materie dirette al sostegno dell'attività produttiva, l'agricoltura ed il turismo (delle quali l'agriturismo rappresenta una specifica interazione).

Con riferimento all'agricoltura la Corte costituzionale ha, infatti, chiarito che si tratta di «competenza legislativa affidata in via residuale alle regioni e sottratta alla competenza legislativa statale» (sent. 13 gennaio 2004, n. 12).

È pur vero che alcuni specifici aspetti della legge impugnata possono ascrivarsi a materie ricomprese nella competenza esclusiva dello Stato (ad es. alcuni aspetti fiscali) o a quella di legislazione concorrente (tutela della salute e alimentazione, governo del territorio); tuttavia questi aspetti non possono consentire una normazione statale che vada oltre i limiti propri della sua specifica competenza ovvero che si spinga nel dettare una disciplina di dettaglio laddove essa è chiamata a individuare i soli principi fondamentali.

Né tanto meno la disciplina di questi aspetti peculiari può giustificare l'adozione di un intervento organico in materia di «agriturismo» al fine di perseguire quelle finalità di «tutela, qualificazione e valorizzazione delle risorse specifiche di ciascun territorio, mantenimento delle attività umane nelle aree rurali, sostegno ed incentivazione delle produzioni tipiche» che la Costituzione assegna all'intervento legislativo regionale.

Va premesso che la Regione Toscana si è da tempo dotata di un sistema legislativo organico, volto a disciplinare compiutamente l'attività agrituristica nella regione e specificatamente la legge regionale 23 giugno 2003 n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana) successivamente modificata dalla legge regionale 28 maggio 2004 n. 27 e dalla legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 ed il D.P.G.R. 3 agosto 2004 n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 23 giugno 2003 n. 30 «Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana»).

Tutta la normativa si inseriva nel quadro della legge statale 5 dicembre 1985 n. 730, che viene abrogata dalla nuova legge 96/2006, e che faceva riferimento ad un quadro costituzionale in cui le competenze regionali erano indubbiamente inferiori a quelle desumibili dall'attuale 117 Cost.

Vige quindi, ad oggi, nella Regione Toscana una compiuta normativa regionale in materia di agriturismo volta a disciplinare tutti gli aspetti rilevanti del settore, disciplina che viene fortemente incisa dalla legge statale oggetto dell'impugnativa.

Pertanto si propone la presente impugnazione, basata sui seguenti motivi di

D I R I T T O

A) Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3, e 4 lett. a), b), c), e), f) per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 4, pur demandando alla legislazione regionale l'individuazione dei criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica nonché la definizione dei criteri per la valutazione del rapporto di connessione tra attività agrituristiche ed attività agricola, afferma poi, al comma secondo, il principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica, da accertarsi con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario ed introduce, al comma terzo, un criterio di «prevalenza presunta» in base al quale deve, comunque, essere ritenuta prevalente l'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

Tali previsioni vanno esattamente nel senso opposto rispetto a quanto stabilito dalla citata legge regionale n. 30/2003; la Regione Toscana, infatti, al fine di verificare la principalità dell'attività agricola, non riconosce né un ruolo privilegiato al criterio del «tempo di lavoro necessario all'esercizio delle attività» né alcuna presunzione di principalità. Al contrario la principalità dell'attività agricola rispetto a quella turistica si realizza, secondo l'art. 6 della legge regionale n. 30/2003, quando sussista, indifferentemente, una delle seguenti condizioni:

tempo impiegato per lo svolgimento dell'attività agrituristica nel corso dell'anno inferiore al tempo utilizzato nell'attività agricola di cui all'art. 2135, tenuto conto delle diversità delle tipologie di lavorazione;

valore della produzione lorda vendibile agricola annua, compresi gli aiuti di mercato e di integrazione al reddito, maggiore rispetto alle entrate dell'attività agrituristica, al netto dell'eventuale intermediazione dell'agenzia;

spese d'investimento e spese correnti da effettuarsi annualmente per l'attività agricola in azienda, al netto degli aiuti, per interventi e attività superiore a una quota minima fissata in rapporto alla ricettività autorizzata ed inferiore ad una quota massima fissata in rapporto all'entità e alle caratteristiche produttive dell'impresa.

Va sottolineato che la Regione Toscana ha effettuato una valutazione ed una scelta precisa di non riconoscere forme di principalità presunta, tanto che non ha riproposto nella legge regionale n. 30/2003 la disposizione conte-

nuta nella precedente legge regionale (art. 5 comma 3, legge regionale n. 17 ottobre 1994 n. 76), abrogata dalla legge regionale n. 30/2003, che prevedeva la presunzione di principalit  nel caso in cui l'attivit  di agriturismo fosse limitata alla ricezione e ospitalit  di non pi  di 6 persone.

Con l'entrata in vigore della legge regionale n. 96/2006 la regione ricorrente dovrebbe, in ottemperanza all'articolo 4, commi 2 e 3, formulare nuovi e diversi criteri di valutazione della principalit  dell'attivit  agricola, privilegiando il criterio del tempo lavoro, nonch  prescindere da ogni accertamento sulla sussistenza dei criteri stessi nel caso in cui il numero degli ospiti risultasse non superiore a 10.

Ci  rappresenta un'evidente compressione della sfera costituzionale di autonomia legislativa della regione in materie quali quelle dell'agricoltura e del turismo estranee, come gi  rilevato, all'elenco delle competenze esclusive e concorrenti riservate dall'art. 117 Cost. allo Stato. Come infatti, affermato dalla Corte costituzionale nella sent. 282/2002 il nuovo riparto della potest  legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione impone non tanto la ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, un'indagine sulla sussistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.

Pertanto il secondo comma dell'impugnata disposizione, nella parte in cui prevede che l'accertamento della prevalenza delle attivit  agricole sia effettuato con particolare riferimento «al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attivit » nonch  il comma terzo sono illegittimi per violazione dell'art. 117 Cost.

Proseguendo nell'esame della norma, il comma quattro, dopo avere riconosciuto la competenza regionale a disciplinare in materie di somministrazione e bevande, detta alcuni criteri cui la legislazione regionale deve attenersi ed in particolare, per ci  che qui interessa:

la lett. *a*) prevede che l'azienda che somministra pasti e bevande deve apportare comunque una quota significativa di prodotto proprio;

la lett. *b*) definisce le aziende agricole della zona estendendone la nozione non solo alle aziende agricole collocate in ambito regionale ma anche ad aziende agricole collocate in zone contigue di regioni limitrofe e dispone che per esse deve essere stabilita un'ulteriore quota di apporto prodotti;

la lett. *c*) prevede che le quote di cui alle lettere *a*) e *b*) devono rappresentare la prevalenza dei prodotti impiegati nella somministrazione dei pasti e delle bevande;

la lett. *e*) prevede una deroga all'apporto di prodotti provenienti dall'ambito regionale o da zona limitrofa omogenea in caso di loro indisponibilit  e di loro effettiva necessit  con l'utilizzo di una quota limitata di prodotti di altra provenienza;

la lett. *f*) dettaglia l'iter procedimentale qualora per cause di forza maggiore dovute in particolare a calamit  atmosferiche fitopatie o epizootie, non sia possibile rispettare i limiti di cui alla lettera *c*).

In particolare il comma quattro impone alle regioni di riconoscere come prodotti proprio dell'azienda agrituristica anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di regioni limitrofe.

La norma, che risulta peraltro alquanto vaga nella sua formulazione, vanifica completamente quanto disposto dalla legislazione regionale.

L'art. 15, lett. *b*) della legge regionale n. 30/2003 prevede, infatti, che i pasti e le bevande siano costituiti prevalentemente da prodotti aziendali o comunque da prodotti reperiti presso aziende agricole locali e aziende agroalimentari locali, ed al comma 3 ribadisce che «sono considerati prodotti aziendali i cibi e le bevande prodotti e lavorati nell'azienda agricola e quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola ed ottenuti attraverso lavorazioni esterne». Non v' , dunque, alcun riferimento nella legislazione regionale toscana a «zone omogenee contigue di regioni limitrofe».

Ed ancora la norma statale impone, al fine del riconoscimento dell'azienda agrituristica, l'individuazione di «quote di prodotto proprio» mentre la legislazione regionale ed in particolare l'art. 13 del D.P.G.R. 46/R del 2004 prevede che la prevalenza di prodotto proprio sussista quando gli ingredienti che caratterizzano le pietanze proposte, nonch  il vino e l'olio siano costituiti da prodotti propri, prescindendo quindi dalla predeterminazione di una «quota» di prodotto proprio da assicurare.

Anche in relazione alle disposizioni impugnate del comma 4 va ribadita la competenza esclusiva della regione, competenza che non giustifica l'individuazione da parte della legislazione statale di «criteri» cui la legi-

slazione regionale deve attenersi; non venendo, infatti, in rilievo profili attinenti a materie riconducibili alla legislazione concorrente lo Stato non può vincolare la legislazione regionale al rispetto di «principi fondamentali»; pertanto anche tali disposizioni violano l'art. 117 Cost.

Le disposizioni impugnate non sono giustificabili neppure in base all'art. 118 Cost. Infatti non si ravvisano esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale; inoltre le norme non prevedono l'allocatione in capo allo Stato di funzioni tali da legittimare un intervento legislativo.

B) Illegittimità costituzionale dell'art. 5 commi 4, 5 e 6 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 5 dispone in materia di norme igienico-sanitarie degli alimenti e dei locali adibiti all'esercizio dell'attività agrituristica. In particolare, per quello che qui interessa, il comma 4 autorizza l'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo pari a 10; il comma 5 dispone che, ai fini della valutazione dell'idoneità dei locali da adibire all'esercizio dell'attività, sia sufficiente il requisito dell'abitabilità in caso di alloggi non superiori a dieci posti letto; il comma 6 dispone che la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche è assicurata con opere provvisionali.

L'articolo in esame incide fortemente nella legislazione regionale le vigente. In particolare l'art. 22, comma 5 della legge regionale n. 30/2003 autorizza l'uso della cucina domestica in caso di un numero di posti letto non superiore a dodici, laddove sia disponibile uno spazio adeguato da destinare al consumo dei pasti; l'art. 19, comma 1 della legge regionale n. 30/2003 non opera una distinzione, nel dettare i requisiti strutturali igienico-sanitari tra alloggi inferiori o superiori a 10 posti letto e l'art. 18, comma 7 rinvia, al fine del superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, a quanto previsto, in materia di strutture ricettive, al decreto ministeriale 14 giugno 1989 n. 236 (Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 1989 n. 13) prevedendo nella seconda parte solo l'eventualità che si utilizzino opere provvisionali.

Se è vero che le disposizioni circa la produzione, preparazione e somministrazione degli alimenti e delle bevande, nonché le disposizioni relative all'edilizia, sono riconducibili, rispettivamente alla materia dell'alimentazione e della tutela della salute e al governo del territorio, in relazione alle quali le regioni godono di una potestà legislativa concorrente, è anche vero che la norma si spinge in un dettaglio che va ben oltre l'indicazione dei principi fondamentali.

L'indicazione del numero massimo dei pasti per i quali è consentito l'uso della cucina domestica, la valenza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti dei 10 posti letto, la sufficienza di opere provvisionali al fine di assicurare il rispetto delle norme in tema di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche non possono certo considerarsi «principi» ma rappresentano disposizioni dettagliate ed autoapplicative, sicuramente lesive della competenze legislative regionali.

La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione infatti, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata, quest'ultima alla determinazione dei soli principi fondamentali della materia (sent. Corte cost. n. 282/2002).

Sussiste, pertanto, la violazione dell'art. 117 Cost.

Anche nell'ipotesi in esame la norma non è giustificabile in base all'art. 118 Cost, non venendo in rilievo né esigenze di carattere unitario né allocatione in capo allo Stato di funzioni che possano legittimare l'intervento legislativo statale.

C) Illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2 e 3 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 6 nel dettare la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività agrituristica, dettaglia minuziosamente, ai commi 2 e 3, il procedimento necessario all'avvio e all'esercizio dell'attività agrituristica, dalla comunicazione di inizio attività, ai tempi e i modi per formulare eventuali rilievi da parte del comune, alle ipotesi di sospensione dell'attività, alle modalità di rimozione della causa di sospensione stessa, arrivando finanche a definire i tempi entro cui devono essere comunicate le eventuali variazioni dell'attività autorizzata.

La disposizione stravolge completamente quanto previsto dalla normativa regionale toscana ed in particolare dall'art. 8 della legge regionale n. 30/2003 che richiede, ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica, il rilascio di un provvedimento autorizzatorio, previo parere valutativo e vincolante della provincia, sulla principalit , connessione e complementariet  dell'attivit  agricola rispetto a quella turistica.

Non pu , invero, dubitarsi che la disciplina in oggetto, esuli dalla sfera di competenza legislativa dello Stato poich  il procedimento suddetto attiene alle materie dell'agricoltura e del turismo entrambe demandate dall'art. 117 Cost. alla competenza residuale esclusiva delle regioni n  peraltro   qui dato configurare competenze di tipo concorrente in capo allo Stato che non giustificerebbero, comunque, una cos  minuziosa disciplina della materia, arrivando lo Stato perfino a sostituirsi all'ente regione nella individuazione dell'ente locale competente alla sospensione dell'attivit .

Le disposizioni violano, pertanto, il dettato dell'art. 117 Cost.

Le disposizioni impugnate non si giustificano neppure in base all'art. 118 Cost. in quanto non sono raffigurabili n  interessi unitari n  funzioni allocate allo Stato che legittimino un intervento legislativo.

D) Illegittimit  costituzionale art. 8 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 8 dispone, per quello che qui interessa, al primo comma che l'imprenditore agricolo pu  sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di darne comunicazione al comune; al secondo comma l'obbligo per gli esercenti di presentare entro il 31 ottobre di ciascun anno una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite ai periodi di alta e bassa stagione che si impegnano a praticare per l'anno seguente.

L'articolo in esame vanifica la legislazione regionale sul punto: l'art. 11 lett. c) della legge regionale n. 30/2003 prevede, infatti, un obbligo a carico o dell'impresa agrituristica di comunicare al comune, oltre la data di inizio e cessazione di attivit , anche i periodi temporanei di chiusura; l'art. 10 della legge regionale n. 30/2003 individua il 1^o ottobre quale data ultima entro la quale l'azienda agrituristica deve comunicare alla provincia i prezzi massimi che intende praticare, non richiedendo, invece una distinzione tra tariffe di alta e di bassa stagione.

La norma, nel suo estremo dettaglio, appare lesiva della competenza regionale, non emergendo profili di competenza statale esclusiva o concorrente, n  esigenze di carattere unitario tali da giustificare l'intervento legislativo.

Pertanto il primo comma dell'impugnata disposizione, nella parte in cui prevede la sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, nonch  il secondo comma sono illegittimi per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

E) Illegittimit  costituzionale dell'art. 9 comma 2 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 9, comma 2, affida al Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attivit  produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente, la determinazione dei criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale nonch  la definizione delle modalit  per l'utilizzo da parte delle regioni di parametri di valutazione riconducibili a peculiarit  territoriali.

La Regione Toscana ha recentemente adottato il sistema di classificazione con le spighe, previsto e disciplinato dall'art. 7 del D.P.G.R. 46/R del 2004. Non si ravvisa la legittimit  di un intervento statale diretto ad imporre sistemi di classificazione diversi, non venendo qui in rilievo n  competenze statali n  interessi unitari tali da giustificare l'intervento stesso; tanto   vero che gi  nella vigenza del precedente titolo V della Cost. le regioni potevano autonomamente definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche.

Il rinvio, peraltro, ad un atto di natura regolamentare viola il disposto dell'art. 117, sesto comma Cost. che riserva la potest  regolamentare allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva.

La norma impugnata viola, pertanto, il dettato degli artt. 117 e 118 Cost.

F) Illegittimit  costituzionale dell'art. 11, comma 1 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

L'art. 11, comma 1, demanda al Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con le regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, la predisposizione di un programma triennale finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali ed internazionali.

La previsione di uno strumento programmatico finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano rappresenta una delle più palesi violazioni dell'autonomia regionale, non potendosi dubitare che l'attività di programmazione costituisca, nelle materie di competenza, la principale funzione della regione stessa.

D'altra parte la finalità del suddetto programma non è ricollegabile a competenze statali né ad esigenze di carattere unitario, essendo legittimate le regioni a promuovere i propri prodotti sui mercati nazionali ed internazionali. Ed infatti tale competenza è stata esercitata direttamente dalla regione, in attuazione della legge regionale n. 14 aprile 1997 n. 28 (Disciplina della attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, dell'artigianato, della piccola e media impresa industriale e del turismo) e successivamente a mezzo dell'Agenzia regionale «Agenzia di promozione economica della Toscana» in esecuzione della l.r. 28 gennaio 2000 n. 6 (Costituzione dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET)).

Sussiste, dunque, l'eccezionale violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

G) Illegittimità costituzionale dell'art. 12 per violazione dell'articolo 117 Cost.

L'art. 12 estende le norme contenute nella legge anche alle attività svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità, alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente da prodotti derivanti dall'attività di pesca o ad essa connesse ai sensi del d.lgs. n. 226/2001.

Appare estemporanea e quasi avulsa dal contesto della legge la disposizione in esame che estende le norme contenute nella stessa anche alle attività della pesca, relativamente all'ospitalità e somministrazione dei pasti: trattasi di un altro settore di competenza normativa regionale, rispetto al quale sussistono evidenti peculiarità che sarà la disciplina regionale ad affrontare.

Ed infatti la Regione Toscana si è data una disciplina compiuta con la l.r. 3 gennaio 2005 n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e della pesca nelle acque interne).

Sussiste, pertanto, la violazione dell'art. 117 Cost.

H) Illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, per violazione dell'articolo 117 Cost.

Il secondo comma dell'art. 14 impone alle regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti nella legge entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

La norma in esame, che risente dell'impostazione generale della legge è incostituzionale in quanto viola apertamente il riparto normativo definito dall'art. 117 Cost.

Nelle materie dell'agricoltura e del turismo, infatti, lo Stato, non è legittimato ad intervenire, nemmeno attraverso la definizione dei principi fondamentali, trattandosi di ambiti demandati dall'art. 117 Cost. alla competenza residuale esclusiva delle regioni.

In ogni caso, come rilevato nei vari motivi di ricorso, le impugnate disposizioni contengono norme puntuali di dettaglio ed applicative non qualificabili come principi.

P. Q. M.

Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4 lett. a), b), c), e), f) art. 5 commi 4, 5 e 6; art. 6 commi 2 e 3; art. 8; art. 9, comma 2; art. 11, comma 1; art. 12; art. 14, comma 2 della legge 20 febbraio 2006 n. 96 (Disciplina dell'agriturismo) per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Firenze-Roma, addì 11 maggio 2006

AVV. Lucia BORA - AVV. Fabio LORENZONI

06C0441

N. 66

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2006
(dal Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Individuazione - Attività pratiche non sanitarie finalizzate al mantenimento dello stato di benessere delle persone e alla prevenzione delle situazioni di disagio fisico e psichico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e l'istituzione di nuovi e diversi albi, ordini o registri - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma 3.

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Istituzione di un elenco regionale delle discipline bionaturali per il benessere - Affidamento alla Giunta regionale del compito di fissare i requisiti per l'iscrizione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e l'istituzione di nuovi e diversi albi, ordini o registri - Denunciata lesione della potestà legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, artt. 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma 3.

Professioni - Norme della Regione Liguria - Discipline bionaturali per il benessere - Istituzione del Comitato regionale delle discipline bionaturali per il benessere - Norme finali e transitorie - Ricorso del Governo - Inscindibile connessione con le norme specificamente censurate della stessa legge regionale - Richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6, artt. 6, 7 e 8.
- Costituzione, art. 117, comma 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Contro il Presidente della giunta regionale della Liguria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 11 marzo 2006, n. 6 recante «Norme regionali in materia di discipline biomateriali per il benessere a tutela dei consumatori» pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Liguria il 22 marzo 2006, n. 3 in relazione all'art. 117, comma 3, Cost.

Giusta determinazione 2 maggio 2006 del Consiglio dei ministri, ricorre il deducente per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della legge regionale Liguria 11 marzo 2006, n. 6, siccome in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

1) La legge regionale qui denunciata, che detta norme relative al settore delle discipline bionaturali per il benessere, pur omettendo di individuare esplicitamente le attività che di fatto intende regolamentare e riconoscere, eccede i limiti della competenza regionale previsti dall'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia concorrente delle «professioni» mantenendo in realtà, i profili di illegittimità costituzionale già rilevati da codesta suprema Corte nella sentenza n. 40/2006 con riferimento alla l.r. n. 18/2004 con la quale la stessa regione tentava di normare il suddetto settore.

2) Le censure si rivolgono in particolare:

all'art. 2, commi 1 e 2, che individua le discipline bionaturali per il benessere in tutte quelle attività pratiche, qualificate come non sanitarie, che hanno per finalità il mantenimento dello stato di benessere delle persone, di cui concorrono a prevenire le situazioni di disagio fisico e psichico;

all'art. 3, nonché agli artt. 4 e 5, che prevedono l'istituzione di un elenco regionale delle discipline bionaturali per il benessere e l'affidamento alla giunta regionale del compito di fissare i requisiti che devono avere i soggetti che intendano iscriversi al suddetto elenco (divisi in due categorie: 1) Organizzazioni con finalità didattiche nelle discipline bionaturali del benessere; 2) Operatori delle discipline bionaturali del benessere).

3) Così disponendo, ed alla luce di quanto più volte affermato da codesta Corte in materia di professioni (*cf.* sentt. n. 353/2003, 319, 355, 405 e 424/2005, nonché 40 e 153/2006), le suddette previsioni appaiono chiaramente in contrasto con il principio fondamentale, già vigente nella legislazione statale di riferimento, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione di nuovi e diversi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) albi, ordini o registri, sono attività riservate allo Stato, residuando alle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale.

4) Né il fatto che la legge specifichi che le discipline in questione «non hanno carattere di presunzione sanitaria» e che i relativi operatori «svolgono la loro attività senza effettuare diagnosi né alcuna attività di tipo sanitario o terapeutico e non utilizzano né prescrivono farmaci» vale a superare la presunta illegittimità del provvedimento legislativo in oggetto.

Codesta, suprema Corte, infatti, ha recentemente esteso a tutte le professioni il suddetto principio fondamentale, affermato inizialmente con riferimento alle sole professioni sanitarie (art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, poi confermato dall'art. 124, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 112/1998, nonché dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42/1999), rilevando come tale limite si ponga come vincolo «di ordine generale» allo svolgimento della legislazione regionale in materia di «professioni», stante il principio sancito nelle sentenze nn. 355 e 424 del 2005 secondo il quale l'individuazione di una specifica tipologia o natura della «professione» oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza ai fini della ripartizione delle competenze statali e regionali afferenti la materia in esame.

5) Considerato, infine, che le restanti disposizioni della legge regionale in esame (artt. 6 e 7: istituzione del «Comitato regionale delle discipline bionaturali per il benessere», con disciplina della relativa composizione e individuazione dei relativi compiti; e art. 8: previsioni finali e transitorie finalizzate all'applicazione iniziale della legge) si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente censurate perché palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa, si ritiene che l'illegittimità costituzionale debba estendersi, in via consequenziale, anche a tali disposizioni, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge 2 marzo 2006, n. 6 (artt. 2, commi 1 e 2, artt. 3, 4 e 5; nonché artt. 6, 7, e 8 ai precedenti funzionalmente collegati) della Regione Liguria, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Col presente ricorso notificato, saranno depositati estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri 2 maggio 2006 e copia della legge regionale Liguria impugnata.

Roma, addì 10 maggio 2006

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giovanni Pietro DE FIGUEIREDO

N. 31

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 17 maggio 2006
(del Tribunale di Roma)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il delitto di ingiuria a carico dell'on. Stefano Stefani per le dichiarazioni da questi rese nei confronti dell'on. Daniele Apolloni - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, nona sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 4 febbraio 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Il giudice a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 13 dicembre 2004 relativamente alla richiesta del difensore della parte civile avanzata all'udienza del 23 giugno 2004 di elevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale avendo la Camera dei deputati, nella seduta del 4 febbraio 2004, deliberato che i fatti ascritti all'on. Stefano Stefani, oggetto del presente procedimento, «concernono opinioni espresse dal deputato Stefani nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione».

O S S E R V A

Il presente procedimento trae origine da una querela sporta dall'on. Daniele Apolloni in data 1° giugno 2000 con la quale lo stesso riferiva che il giorno precedente, intorno alle ore 13,30, nel conoidoio del «Palazzo» dei Gruppi del Vicario, aveva incrociato l'on. Stefani, in compagnia dell'on. Giacomo Chiappori, che si era rivolto nei suoi confronti proferendo al suo indirizzo le seguenti parole «ma guarda chi si vede! ... il pezzo di merda! il giudice mi ha detto che si può chiamarlo così (parlando con il Chiappori) ... pezzo di merda (frase rivolta nei suoi confronti)».

Tale ricostruzione dei fatti risulta confermata dalla p.o. nel corso della sua escussione avvenuta all'udienza del 18 settembre 2003 nel corso della quale l'on. Stefani aveva precisato che l'episodio era accaduto nel Palazzo Valdina, «che è un palazzo di collegamento tra Montecitorio ed il Palazzo dei Gruppi, quindi non all'interno di Montecitorio, nel passaggio», e che, mentre camminava nei corridoi del predetto Palazzo, aveva incrociato l'on. Stefani, in compagnia dell'on. Chiappori, che si era rivolto nei suoi confronti apostrofandolo con l'espressione «pezzo di merda».

Occorre premettere che — così come precisato dalla p.o. nel corso della sua testimonianza nonché nella relazione dell'on. Giovanni Deodato dinanzi alla Camera dei deputati — la vicenda in esame trova collocazione nell'aspra polemica che era scaturita a seguito delle dimissioni dell'on. Apolloni dal gruppo parlamentare della Lega Nord per aderire al gruppo parlamentare l'UDEUR. A seguito di ciò vi era stato altro procedimento penale — a seguito di un comizio tenuto dall'on. Stefani il 17 dicembre 1999 nella Provincia di Vicenza nel corso del quale lo stesso aveva proferito all'indirizzo dell'on. Apolloni una espressione identica a quella oggetto del presente procedimento — nel quale il g.i.p. presso il Tribunale di Vicenza, osservando che il «tono della critica politica ha assunto in epoca recenti livelli elevati per cui il carattere offensivo di certe affermazioni va valutato alla stregua dei mutati costumi sociali, assai più tolleranti e permissivi che in passato, pur rilevandosi il contenuto palesemente sgradevole e disdicevole della condotta dell'on. Stefani», aveva accolto, con provvedimento in data 19 maggio 2000, la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. rigettando l'opposizione proposta dalla p.o.

Da qui anche l'asserito riferimento che avrebbe fatto l'on. Stefani, per la vicenda in esame, alla presunta «autorizzazione» ricevuta dal giudice a chiamare «pezzo di merda» l'on. Apolloni.

Tanto premesso occorre ricordare che l'art. 68, primo comma della Costituzione, ai sensi dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, trova applicazione in ogni caso «per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte ribadito che non è possibile ricondurre nella sfera delle funzioni parlamentari l'intera attività politica dei membri delle Camere e che l'immunità parlamentare invocata copre tutti i comportamenti riconducibili all'attività *latu sensu intesa* del parlamentare, richiedendosi altresì che le espressioni usate siano collegate funzionalmente con le funzioni svolte e con attività esercitata in sede parlamentare.

Sotto tale profilo, non richiedendosi che l'atto parlamentare sia espletato all'interno del Parlamento ed apparendo l'espressione usata dall'on. Stefani nell'ambito della aspra discussione politica derivata a seguito della decisione dell'on. Apolloni di aderire ad altro gruppo parlamentare (con conseguenti riflessi pertanto anche in tale sede), la garanzia in questione sembrerebbe trovare applicazione.

Ma per poter ritenere sussistente l'esimente prevista in tema di immunità parlamentare è altresì necessario che la critica politica, pur usata in toni aspri, polemici e di disapprovazione, non tramodi in attacchi personali e nella pura contumelia. In altri termini è indispensabile che l'uso delle espressioni, in relazione anche al loro contenuto, sia tale da non trascendere in offese gratuite ed espresse con gergo di basso profilo che anche in sede parlamentare, in presenza di eventuali critiche e/o denunce, non possono essere ammesse ove si estrinsechino in meri insulti che, in un Paese civile e nel quale il Parlamento svolge una funzione di rappresentanza, non possono essere tollerati. Sotto tale profilo non è possibile giustificare tali espressioni con i livelli assunti dalla competizione politica sia perché, in primo luogo, tale prerogativa è collegata alle funzioni parlamentari (di cui l'attività politica dei membri delle Camere è solo una parte) sia perché non può essere consentito — come si è già avuto modo precisare in precedenza — che la critica si sostanzi in offese gratuite, integranti l'utilizzo di *argumenta ad hominem*, con capacità esclusivamente offensiva.

Tale orientamento è stato espresso anche dalla S.C. nel corso di un procedimento relativo ad altra deliberazione di insindacabilità votata dalle Camere ed in cui è stata ritenuta erronea l'interpretazione dei presupposti della applicata garanzia in sede parlamentare nella parte in cui si precisava che la stessa non poteva ritenersi esclusa «neppure a fronte di giudizi obiettivamente pesanti», non potendosi la prerogativa in questione trasformarsi in un mero privilegio personale, «in contrasto con il tenore e la *ratio* della norma costituzionale» (sent. n. 329 del 14 luglio 1999).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati per illegittima interferenza nel procedimento giudiziario n. 59373/00 R.G.N.R. e 26972/02 R.G. Trib. a carico dell'on. Stefani Stefano, nato a Vicenza il 29 settembre 1938, in relazione alla delibera n. 418 del 4 febbraio 2004;

Ricorre dinanzi alla Corte costituzionale;

Chiede alla Corte costituzionale che si pronunci sulla richiesta che sia dichiarato non spettare alla Camera dei deputati la valutazione contenuta nella delibera impugnata con conseguente annullamento della delibera stessa.

Sospende il processo in corso, ordinando alla cancelleria l'immediata trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale.

Roma, addì 30 maggio 2005

Il giudice: CAIVANO

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 78/2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a s.s., n. 9 del 1^o marzo 2006.

06C0460

N. 162

Ordinanza del 16 febbraio 2006 emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat S.p.A. in amministrazione straordinaria contro G.E. Capital Finance S.p.A.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità anche nel corso e per la realizzazione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis» (d.lgs. 270/1999), che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie - Contrasto con il principio di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 91.

IL TRIBUNALE

Nel proc. n. 1578/2005 RG., proposto da Parmalat S.p.A., in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario dott. Enrico Bondi, attrice, contro G.E. Capital Finance S.p.A.;

Letti gli atti ed a scioglimento della riserva;

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat S.p.A. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, era stata assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria ex d.l. n. 347/2003 (conv. nella legge n. 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 27 dicembre 2003, l'intestato tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria S.p.A. ed a quasi tutte le altre società riconducibili alla famiglia Tanzi, ed instava, quindi, per ottenere la revocatoria — ex art. 67, secondo comma, 1.f. — dei pagamenti eseguiti da Parmalat S.p.A. favore della convenuta G.E. Capital Finance S.p.A. nel corso del periodo sospetto, per un importo indicato in complessivi € 82.463.693,47 ovvero in subordine per ottenere la declaratoria di inefficacia ex art. 7 legge n. 52/1991 di una serie di cessioni di credito e dei conseguenti atti di rimborso effettuati dalla società cessionaria a quella cedente per l'importo complessivo di € 62.062.693,4.

Costituitasi ritualmente in giudizio, la convenuta, prima di scendere all'esame del merito, con riferimento all'elemento sia soggettivo che oggettivo della azione revocatoria, ha sollevato l'eccezione pregiudiziale di incostituzionalità dell'art. 6 della legge n. 39/2004, come modificato dalla legge n. 166/2004 con l'art. 3 della Costituzione.

Ciò posto quanto alla natura delle difese rassegnate in atti dalle parti, osserva in diritto questo giudice.

D I R I T T O

Rilevanza della questione

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale è insita nella proposizione dell'azione revocatoria ex art. 67 legge fall., richiamato dall'art. 49 del d.lgs. n. 270 pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, possibilità concessa, appunto, dall'art. 6 d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. modd., azione altrimenti non proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare, la parte attrice ha concluso, per quanto rileva in questa sede, chiedendo al tribunale:
«Nel merito:

1. — Revocare ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 67, comma 2, legge fallimentare, i pagamenti eseguiti da Parmalat S.p.a. a favore dell'odierna convenuta nell'anno precedente la dichiarazione di insolvenza della società nell'ambito della procedura *ex d.l. n. 347/2003* (convertito nella legge n. 39/2004), come meglio indicati in narrativa, per l'importo complessivo di € 82.463.693,47, ovvero per il diverso importo che sarà accertato in corso di causa».

Non manifesta infondatezza

Già questo tribunale con ordinanza resa in data 18 novembre 2005 nel proc. n. 117/2005, ha ritenuto, quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 6 della legge n. 39/2004 con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, quanto segue:

1. — Dedotta incostituzionalità dell'art. 6 cit. legge per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio di eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Onde valutare il rispetto del principio di uguaglianza è fondamentale, l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se coinvolgono interessi omogenei per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche/analoghe, assicurando una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse tutelando, atto a giustificare l'opzione per l'apprestamento di due diversi regimi), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei, dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, n. 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza nel senso indicato, quale parametro fondativo del precetto costituzionale di eguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli artt. 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999 n. 270 (c.d. Legge Prodi *bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura di amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che versino in stato di insolvenza, perseguendone la ristrutturazione economica e finanziaria, a salvaguardia degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; si differenziano nelle sole fasi di ingresso e nei requisiti dimensionali di ammissione alla procedura (*cf.* artt. 1 d.l. n. 347/2003 e 2 d.lgs. n. 270/1999 *citt.*), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la legge Marzano è sempre applicabile anche la Legge Prodi *bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270»: in altri termini, la Legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la legge Prodi *bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla legge Prodi *bis* rende pertanto evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente il cui mancato esercizio da parte del debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art 27, secondo comma lett. *b*)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dal d.l. n. 347 (e succ.modd.) tendono a dare maggiore celerità alla fase di ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, Ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza, peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla Legge Prodi *bis*, quale normativa generale di riferimento cui la Legge Marzano fa espresso rinvio.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., ma in forza della ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. Legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla Suprema Corte sul punto (*cf.* l'arresto 27 dicembre 1996, n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi *bis*, escludendo espressamente la possibilità per il commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede infatti che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, né una perdita da redistribuire.

L'art. 6 cit. dispone che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lgs. n. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori».

Ci si trova di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1 d.l. n. 347 e 4 legge n. 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità prima evidenziato tra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili di incostituzionalità dell'art. 6, d.l. n. 347, come modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49 Legge Prodi *bis*, rapportato al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale: ed in particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità al solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6 della Legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della Legge Prodi *bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 e quella di cui all'art. 6, per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante «prosecuzione, riattivazione o riconversione» (art. 1, d.lgs. n. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così recisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. n. 270.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 l.f. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 della Costituzione, nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili effettuati con mezzi normali dal debitore nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire la revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i creditori ... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori

di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (*cf.* Corte cost. 27 luglio 2000, n. 379).

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari dall'azione revocatoria esperita *ex art. 6* legge in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della «Marzano» sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalle possibilità di eterofinanziamento insito nell'esercizio di azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato art. 49.

La distorta finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della Legge Marzano non può dirsi lenita dalla condizione posta al suo esercizio (nella versione finale faticosamente raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica): subordinare l'esercizio al fatto che le azioni revocatorie si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente nel singolo caso.

Né la non manifesta infondatezza della previsione normativa in esame risulta lenita dalle considerazioni espresse alla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista dalla legge sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.A. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — c.d. risanamento soggettivo; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa venisse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'assuntore o la «nuova» Parmalat S.p.A.) — c.d. risanamento oggettivo, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49, comma 1, Legge Prodi *bis* bensì con l'art. 124, comma 2, l.f. In particolare, assume la difesa di parte attrice come dovrebbe nell'ipotesi in esame operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*); la ristrutturazione Parmalat mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Parmalat), sarebbe pertanto, sotto questo aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*), cit., nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assuntore, di cui all'art. 124 l.fall.

Siffatto argomentare poggia su assunti indimostrati, sulla base dei quali raggiunge esiti non divisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art. 6 della Legge Marzano assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, per il programma di ristrutturazione perseguito, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria», secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (*cf.* art. 4-*bis*, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato ...»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art. 124 l.f. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediano») agli artt. 78 Legge Prodi *bis* e art. 214 l.f.), concordato questo che costituisce una — e solo una — delle modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di asserita legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — in ogni ipotesi altra e diversa di ristrutturazione. Né va, infine, sottaciuto come anche nella legge Prodi *bis* sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assuntore di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento;

b) Il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per opzione concretamente perseguita e realizzata dal commissario straordinario, semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla Legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 1° ottobre 2005, questo tribunale abbia omologato il concordato *ex art. 4-bis*, d.l. n. 347/2003

e succ. modd., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.A., con sede legale in Collecchio (Parma)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giuridiche promosse ...».

Nella parte motiva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori ... la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario ... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri termini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso ...»

In termini ultimi, si ritiene che le censure di illegittimità si incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa Legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'imprenditore all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-bis), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata e dal suo naturale espletamento.

2. — Dedotta incostituzionalità dell'art. 6 cit. legge per contrarietà ai principi di cui all'art. 41 Cost.

La facoltà di esperire l'azione revocatoria, nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma in esame, per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato, in contrasto con il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione.

Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico.

Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegua alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operatività. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce quindi un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex* Legge Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi.

La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di Giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge n. 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (*cfr.*, di recente Corte di Giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/1997), Cass. 23 giugno 2000 n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26 giugno 2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit.

«La libertà di concorrenza tra imprese ha come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (cfr. Corte cost., 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1), comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (cfr. Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, *inter alia*, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997 n. 443, dichiarativa della incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967 n. 580 nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

La richiamata ordinanza resa dal Tribunale di Parma appare pienamente condivisibile ed alla stessa integralmente si rinvia quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del menzionato art. 6 della legge n. 39/2004 con i principi di cui all'art. 3 e 41 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, e gli artt. 3 e 41 Cost.

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli artt. 49 e 91 d.lgs. n. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione e per l'effetto;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 14 febbraio 2006

Il giudice: CICCIO

N. 163

Ordinanza del 23 febbraio 2006 emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat Finance Corporation B.V. in amministrazione straordinaria contro UBS Limited ed altra

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità anche nel corso e per la realizzazione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis» (d.lgs. 270/1999), che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie - Contrasto con il principio di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 91.

IL TRIBUNALE

Nel proc. n. 5158/2004 R.G., proposto da Parmalat Finance Corporation B.V., in amministrazione straordinaria; in persona del commissario straordinario dott. Enrico Bondi, attrice, con gli avv. G. Lombardi, U. Tracanna ed A. Scotti, contro UBS Limited, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Lord Leon Brittan, convenuta, con gli avv. C. Visco, S. Orlando e S. Lazzaretti, prof. P. Schlesinger, prof. A. Mora ed avv. P. Morara, e nei confronti di Parmalat S.p.A. in a.s., in persona del commissario straordinario;

Letti gli atti ed a scioglimento della riserva;

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat Finance Corp. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 30 gennaio 2004, era stata assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria *ex d.l.* n. 347/2003 (conv. nella legge n. 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 5 febbraio 2004, l'intestato tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice.

Il commissario straordinario nell'ambito di un articolato lavoro di ricostruzione della pregressa operatività della società, si era imbattuto in una operazione di rilevante valore economico realizzata nel corso del 2003, con UBS Limited (interamente controllata dal «gruppo» bancario svizzero Ubs AG, attraverso l'emissione curata dall'attrice di due prestiti obbligazionari del valore nominale complessivo di € 420 milioni, sottoscritti da UBS e nel, contestuale, utilizzo, da parte della società emittente di oltre i due terzi del ricavato delle emissioni obbligazionarie per costruire nell'interesse ed a vantaggio della banca un meccanismo di protezione contro il rischio della propria insolvenza.

Instava, quindi, premessa l'applicabilità della legge italiana in materia, per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 67, comma uno n. 1 l.f. degli accordi stipulati da Parmalat BV, Parmalat ed UBS in data 9 giugno 2003 e, in particolare, dell'acquisto, da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta, nonché, per l'effetto, condanna di UBS al pagamento, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero quella maggior o minore accertando, oltre interessi e maggior danno *ex art.* 1224 c.c.; in via subordinata accertare e dichiarare l'inefficacia, ai sensi dell'art. 67, comma due, l.f. degli accordi stipulati da Parmalat BV, Parmalat ed UBS in data 9 giugno 2003 e, in particolare, dell'acquisto, da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta, e del relativo pagamento di € 290.000.000,00 a favore di UBS, nonché, per l'effetto, condanna di UBS al pagamento, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero quella maggior o minore accertando, oltre interessi e maggior danno *ex art.* 1224 c.c.; in via ulteriormente subordinata accertare e dichiarare l'inefficacia dell'acquisto da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta ai sensi degli artt. 2901 c.c. ed art. 66 l.f., nonché, per l'effetto, condanna di UBS al pagamento, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero quella maggior o minore accertando, oltre interessi e maggior danno *ex art.* 1224 c.c.

Costituitasi ritualmente in giudizio, la UBS, prima di scendere all'esame del merito, con riferimento all'elemento sia soggettivo che oggettivo della azione revocatoria, ha sollevato le eccezioni pregiudiziali di incostituzionalità e incompatibilità dell'art. 6 cit. legge 39 (c.d. Marzano), rispettivamente con gli artt. 3 e 41 della Costituzione e con i principi di concorrenza sanciti dagli artt. 3, comma uno lett. g) del Trattato CE e quelle di carenza di legittimazione processuale del Commissario straordinario e di inapplicabilità della legge italiana.

Ciò posto quanto alla natura delle difese rassegnate in atti dalle parti, osserva in diritto questo giudice., richiamando quanto esposto in precedente ordinanza già trasmessa,

D I R I T T O

Rilevanza della questione

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale è insita nella proposizione dell'azione revocatoria *ex art. 67 l.fall.*, richiamato dall'art. 49 del d.lgs. n. 270 pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, possibilità concessa, appunto, dall'art. 6 d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. modd., azione altrimenti non proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare, la parte attrice ha concluso chiedendo al tribunale:

«Nel merito:

in via principale:

1. — accertare e dichiarare, per i motivi e nei termini di cui in atto, l'inefficacia, ai sensi dell'art. 67, comma uno n. 1 l.f. degli accordi stipulati da Parmalat BV, Parmalat UBS in data 9 giugno 2003 e, in particolare, dell'acquisto, da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta; nonché per l'effetto,

2. — condannare UBS a pagare, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero la maggior o minore somma che sarà accertata in corso di causa, oltre interessi dal dovuto al saldo e maggior danno *ex art. 1224*, comma due del codice civile;

in via subordinata:

3. — accertare e dichiarare, per i motivi e nei termini di cui in atto, l'inefficacia, ai sensi dell'art. 67, comma due, l.f. degli accordi stipulati da Parmalat BV, Parmalat ed UBS in data 9 giugno 2003 e, in particolare, dell'acquisto, da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta, e del relativo pagamento di € 290.000.000,00 a favore di UBS; nonché, per l'effetto,

4. condannare UBS a pagare, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero la maggior o minore somma che sarà accertata in corso di causa, oltre interessi dal dovuto al saldo e maggior danno *ex art. 1224 c.c.*;

in via ulteriormente subordinata

5. — accertare e dichiarare per i motivi di cui in atto, l'inefficacia dell'acquisto da parte di Parmalat BV delle CLN Banco Totta ai sensi degli artt. 2901 c.c. ed art. 66 l.f.; nonché, per l'effetto,

6. — condannare UBS a pagare, in favore di Parmalat BV la somma complessiva di € 290.000.000,00 ovvero la maggior o minore somma che sarà accertata, oltre interessi dal dovuto al saldo e maggior danno *ex art. 1224*, comma due, c.c. ...

in ogni caso

condannare UBS alla rifusione, in favore dell'attrice, di spese, diritti ed onorari di causa.

Parte convenuta:

In via pregiudiziale ovvero preliminare:

1. — dichiarare la carenza di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria della Repubblica italiana, per essere tutte le domande proposte dall'attrice (ovvero, in subordine, la domanda avente ad oggetto la revocatoria ordinaria *ex artt. 2901 cod.civ. e 66 l.fall.*) devolute alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria inglese;

2. — in subordine, accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 119/2004 per violazione dell'art. 3 della Costituzione, rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità della denunciata norma di legge;

3. — in ulteriore subordine, disapplicare l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 119/2004 per contrasto con l'art. 3, comma 1, lett. g), del Trattato CE, ovvero, occorrendo, trasmettere gli atti della presente causa alla Corte di giustizia delle Comunità europee affinché si pronunci in via preliminare (ai sensi dell'art. 234, comma 2, del Trattato CE) circa l'interpretazione dell'art. 3, comma 1, lett. g), dello stesso Trattato;

4. — in ulteriore subordine, dichiarare la carenza di legittimazione processuale del Commissario straordinario di Parmalat Finance Corporation B.V. a promuovere il presente giudizio, in quanto promosso senza alcuna previa autorizzazione né del giudice delegato né dell'autorità amministrativa;

5. — in ulteriore subordine, dichiarare che il Commissario straordinario di Parmalat S.p.A. è carente di legittimazione a rappresentare nel giudizio quella società;

6. — in ulteriore subordine, dichiarare l'inammissibilità della revocatoria ordinaria *ex* artt. 2901 cod. civ. e 66 l. fall. nei confronti del contratto in quanto soggetto alla legge inglese; previa — occorrendo — trasmissione degli atti della presente causa alla Corte di giustizia delle Comunità europee affinché si pronunci in via preliminare (ai sensi dell'art. 234, comma 2, del Trattato CE) circa l'interpretazione dell'art. 4.2, lett. *m*) del Regolamento CE n. 1346/2000.

Nel merito:

accertare l'infondatezza delle domande tutte formulate contro la convenuta UBS Limited da Parmalat Finance Corporation B.V., e per l'effetto rigettarle integralmente.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.

Non manifesta infondatezza

1. — Dedotta incostituzionalità dell'art. 6 cit. legge per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio di eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Onde valutare il rispetto del principio di uguaglianza, è fondamentale l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se coinvolgono interessi omogenei per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche/analoghe, assicurando una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse tutelando, atto a giustificare l'opzione per l'apprestamento di due diversi regimi), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei, dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, n. 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza nel senso indicato, quale parametro fondativo del precetto costituzionale di eguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli artt. 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 47, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999 n. 270 (c.d. legge Prodi *bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura di amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che versino in stato di insolvenza, perseguendone la ristrutturazione economica e finanziaria, a salvaguardia degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; si differenziano nelle sole fasi di ingresso e nei requisiti dimensionali di ammissione alla procedura (*cf.* artt. 1 d.l. 347/2003 e 2 d.lgs. 270/1999 *citt.*), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la Legge Marzano è sempre applicabile anche la Legge Prodi *bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270»: in altri termini, la legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la Legge Prodi *bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla Legge Prodi *bis* rende pertanto evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la Legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente il cui mancato esercizio da parte del

debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art. 27, secondo comma lett. b)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dal d.l. n. 347 (e succ. modd.) tendono a dare maggiore celerità alla fase di ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, Ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza, peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla Legge Prodi *bis*, quale normativa generale di riferimento cui la Legge Marzano fa espresso rinvio.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., ma in forza della ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. Legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla suprema corte sul punto (*cf.* l'arresto 27 dicembre 1996, n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi *bis*, escludendo espressamente la possibilità per il commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede infatti che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, né una perdita da redistribuire.

L'art. 6 cit. dispone che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lg. n. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori».

Ci si trova di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1 d.l. n. 347 e 4 legge n. 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità prima evidenziato tra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili di incostituzionalità dell'art. 6, d.l. n. 347, come modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49 Legge Prodi *bis*, rapportato al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale: ed in particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità al solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6 della Legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della Legge Prodi *bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 e quella di cui all'art. 6, per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante «prosecuzione, riattivazione o riconversione» (art. 1, d.lgs. n. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così recisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. n. 270.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 l.f. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 Cost., nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili effettuati con mezzi normali dal debitore nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire una revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i cre-

ditori ... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (*cf.* Corte cost. 27 luglio 2000, n. 379).

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari dall'azione revocatoria esperita *ex art.* 6 legge in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della «Marzano» sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalle possibilità di eterofinanziamento insito nell'esercizio di azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato art. 49.

La distorta finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della Legge Marzano non può dirsi lenita dalla condizione posta al suo esercizio (nella versione finale faticosamente raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica): subordinare l'esercizio al fatto che le azioni revocatorie si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente nel singolo caso.

Né la non manifesta infondatezza della previsione normativa in esame risulta lenita dalle considerazioni espresse dalla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista dalla legge sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.A. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — *cd.* risanamento soggettivo; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa venisse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'assuntore o la «nuova» Parmalat S.p.A.) — *cd.* risanamento oggettivo, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49 comma 1, Legge Prodi *bis* bensì con l'art. 124, comma 2, l.f. In particolare, assume la difesa di parte attrice come dovrebbe nell'ipotesi in esame operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*); la ristrutturazione Parmalat mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Parmalat), sarebbe pertanto, sotto questo aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*), *cit.*, nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assuntore, di cui all'art. 124 l.fall.

Siffatto argomentare poggia su assunti indimostrati, sulla base dei quali raggiunge esiti non condivisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art. 6 della Legge Marzano assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, per il programma di ristrutturazione perseguito, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria», secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (*cf.* art. 4-*bis*, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato ...»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art. 124 l.f. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediano» agli artt. 78, Legge Prodi *bis* e art. 214 l.f.), concordato questo che costituisce una — e solo una — delle modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di asserita legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — in ogni ipotesi altra e diversa di ristrutturazione. Né va, infine, sottaciuto come anche nella Legge Prodi *bis* sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assuntore di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento.

b) Il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per opzione concretamente perseguita e realizzata dal Commissario straordinario, semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla Legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 1° ottobre 2005, questo tribunale abbia omologato il concordato *ex art.* 4-*bis*, d.l. n. 347/2003 e succ. modd., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.A., con sede legale in Collecchio (Parma)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giudiziarie promosse ...».

Nella parte motiva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori ... la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario ... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri termini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso ...».

In termini ultimi, si ritiene che le censure di illegittimità si incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa Legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'imprenditore all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-bis), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata ed al suo naturale espletamento.

2. — Dedotta incostituzionalità dell'art. 6 cit. legge per contrarietà ai principi di cui all'art. 41 Cost.

La facoltà di esperire l'azione revocatoria, nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma in esame, per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato, in contrasto con il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione. Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico.

Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegua alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operatività. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce quindi un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex* Legge Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre, nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi.

La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge n. 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (*cfr.*, di recente Corte di giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/1997), Cass. 23 giugno 2000 n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26 giugno 2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit.

«La libertà di concorrenza tra imprese ha, come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (cfr. Corte costituzionale, 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1), comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (cfr. Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, inter alia, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997 n. 443, dichiarativa della incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967 n. 580 nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, e gli artt. 3 e 41 Cost.

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91 d.lgs. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. e per l'effetto;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 23 febbraio 2006

Il giudice: SINISI

N. 164

Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria ed altra contro Credit Suisse First Boston International

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nella causa proposta da Parmalat S.p.a., in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario dott. Enrico Bondi, parte attorea, con gli avv.ti Giuseppe Lombardi, Umberto Tracanella e Alberto Scotti, contro Credit Suisse First Boston International, convenuta, con gli avv.ti prof. P. Schlesinger e M. Greco del Foro di Milano e G. Contino, e con l'intervento di Parmalat S.p.a. con gli avv.ti Giuseppe Lombardi, Umberto Tracanella e Alberto Scotti.

Il giudice istruttore dott. Pietro Iovino, letti gli atti ed a scioglimento della riserva, osserva in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat S.p.a. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, era stata assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria ex d.l. n. 347/2003 (conv. nella legge n. 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 27 dicembre 2003, l'intestato Tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria S.p.a. ed a quasi tutte le altre società riconducibili alla famiglia Tanzi; che la società aveva intrattenuto con la convenuta un'unica operazione finanziaria conclusa il 19 dicembre 2001, in relazione alla quale proponeva varie domande revocatorie fallimentari ed ordinarie, nonché una domanda di ripetizione d'indebito. Chiedeva, quindi, per quanto d'immediato interesse odierno, revocarsi ai sensi dell'art. 67 l.f., applicabile in virtù del richiamo operato dal combinato disposto degli artt. 6 d.l. n. 347/2003 e 49 d.lgs. n. 270/1999, i pagamenti ed accrediti in genere effettuati nel corso del periodo sospetto per l'importo complessivamente indicato in citazione, chiedendo, quindi, la condanna della banca al pagamento della corrispondente somma ovvero di quella diversa risultante nel corso del processo.

Costituitosi ritualmente in giudizio, l'Istituto, pur affrontando per completezza il merito della causa col negare il fondamento dell'azione revocatoria, ha sollevato le eccezioni pregiudiziali di incostituzionalità ed incompatibilità dell'art. 6 legge Marzano con gli artt. 3 e 41 della Costituzione e con i principi di concorrenza sanciti dagli artt. 3, 10, 82, 87 e 88 del Trattato CE.

In proposito giova ricordare che questo stesso Tribunale nella persona del g.i. dott. Nicola Sinisi, con distinte ordinanze 18 novembre 2005 e 27 dicembre 2005, ha già sollevato la questione di costituzionalità, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata, così rimettendo gli atti alla Consulta.

Questo stesso g.i. ritiene condivisibile tale giudizio per le seguenti ed in parte coincidenti ragioni, già ritenute con le suddette ordinanze e per quelle che andranno ulteriormente ad esplicitarsi.

D I R I T T O

A. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza è insita nella possibilità stessa di proporre l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., richiamato dall'art. 49 del d.lgs. n. 270/1999, pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Tale possibilità è concessa, appunto, dall'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. mod. (per il proseguimento anche legge Marzano), senza la cui previsione tale azione non sarebbe altrimenti proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare le stesse conclusioni di parte attrice rendono rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, cit., in quanto, una volta limitata tale norma dall'ordinamento non sarebbe più possibile proporre l'azione revocatoria intentata, giova ribadirlo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 l.f.

La rilevanza riverbera, poi, anche sotto il profilo del computo dei termini del così detto periodo sospetto, così come previsti dall'art. 6, comma 1-ter, cit., in quanto è evidente che, qualora si superasse la questione precedente, nel corso del processo sarebbe indispensabile esaminare i crediti revocandi a partire da un determinato momento storico in poi, integrante, appunto, il già detto periodo sospetto, all'interno del quale deve ricadere l'atto solutorio oggetto dell'azione revocatoria. È evidente, quindi, che tale aspetto potrà essere esaminato, perché rilevante, soltanto in caso di mancato accoglimento del precedente rilievo.

B. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

1. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio d'eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Per valutare il rispetto del principio di uguaglianza, è fondamentale l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se esse coinvolgono interessi omogenei, per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche o analoghe, assicurandosi così una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse atto a giustificare due i diversi regimi di tutela), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad

entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei, dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo identico od analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, n. 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza nel senso indicato, quale parametro fondante il precetto costituzionale d'eguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli articoli 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e da d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (in prosieguo anche legge Prodi-*bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura d'amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che versino in stato d'insolvenza, perseguendone la ristrutturazione economica e finanziaria, a difesa degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; essi si differenziano nelle sole fasi d'ingresso e nei requisiti dimensionali d'ammissione alla procedura (*cf.* artt. 1 d.l. 347/2003 e 2 d.lgs. 270/1999), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la legge Marzano è sempre applicabile anche la legge Prodi-*bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270». In altri termini la legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la legge Prodi-*bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla legge Prodi-*bis* rende, pertanto, evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente, il cui mancato esercizio da parte del debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art. 27, secondo comma, lett. b)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dalla legge Marzano tendono a dare maggiore celerità alla fase d'ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, Ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza, peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla legge Prodi-*bis*, quale normativa generale di riferimento, cui la legge Marzano fa espresso rinvio.

Infatti, uno dei primi interrogativi che hanno interessato gli interpreti è stato quello di stabilire se il d.l. n. 347/2003 sia l'espressione di una nuova procedura concorsuale, una sorta di *tertium genus* tra la procedura d'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi-*bis* e le restanti procedure concorsuali, ovvero non sia altro che una particolare modalità applicativa e, quindi, sostanzialmente una sottospecie, dell'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi-*bis*. Stando al tenore letterale delle premesse del decreto stesso, dove si fa espresso riferimento a «misure integrative e correttive della normativa vigente in materia d'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza», non può che darsi preferenza alla seconda delle riferite opzioni ermeneutiche, così evidenziando come già fatto da autorevole dottrina che la novella introdotta dalla legge Marzano fa riferimento ad una procedura che va certamente ricondotta all'amministrazione straordinaria vigente pur se le deviazioni dal modello comune, non rilevanti certo dal punto di vista quantitativo, appaiono in alcuni tratti veramente qualificanti.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., ma in forza delle ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla suprema Corte sul punto (*cf.* l'arresto 27 dicembre

1996, n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi-*bis*, escludendo espressamente la possibilità per il commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede, infatti, che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, né una perdita da ridistribuire.

L'art. 6, comma 1, cit. dispone, nella versione da ultimo faticosamente raggiunta, che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lgs. n. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori». Non è del tutto inutile però ricordare che la versione originaria prevedeva la possibilità di avvalersi delle azioni revocatorie anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché funzionali al perseguimento dell'obiettivo del risanamento.

Ci si trova ed a maggior ragione ci si trovava nella versione originaria, di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1, d.l. n. 347 e 4, legge n. 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità, prima evidenziato tra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili d'incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, d.l. n. 347, anche come da ultimo modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49, legge Prodi-*bis*, rapportato al principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale. In particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità al solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6, comma 1, della legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, così ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della legge Prodi-*bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 cit. e quella di cui all'art. 6 cit., per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante «prosecuzione, riattivazione o riconversione» (art. 1, d.lgs. n. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così recisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. n. 270, secondo il quale le azioni revocatorie «possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali, salvo il caso di conversione della procedura in fallimento». La rottura è, poi, ancora più forte se sol si consideri, non solo, quanto già detto circa la natura e la portata della novella, ossia che la legge Marzano non è una nuova ed ulteriore figura di amministrazione straordinaria, avulsa dal contesto generale delle norme regolanti il fenomeno amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ma anche, il fatto che la finalità prettamente conservativa della procedura di cui alla legge Marzano non può seriamente essere messa in dubbio, così come emblematicamente è rappresentato nel testo dell'art. 1, laddove si dice che tale procedura si applica «alle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento in stato di insolvenza che intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanzia-

ria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270... ..», con la conseguenza che la suddetta finalità diviene esclusivamente conservativa del patrimonio produttivo mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali entrate in crisi.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 l.f. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 Cost., nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, effettuati dal debitore con mezzi normali nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire la revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i creditori ... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (*cf.* Corte cost. 27 luglio 2000, n. 379).

Un'ulteriore riflessione induce il sospetto di un ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale della norma. Infatti, come pur evidenziato da autorevole dottrina, di fronte a due imprese in stato d'insolvenza, per le quali sia prospettabile il programma di ristrutturazione, pur alla presenza di situazioni omogenee, per il solo fatto che in un caso la procedura si avvii su iniziativa dei creditori e nell'altro caso su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro, si diversifica il trattamento dei creditori e dei terzi che nella seconda ipotesi sono esposti al rischio dell'esercizio delle azioni revocatorie.

Questa differenza di trattamento è ingiustificata e si mostra in palese violazione dell'art. 3 Cost., in quanto situazioni omogenee, per non dire identiche, sono regolate da un regime differente. Né può dirsi che la ragione della distinzione possa ricondursi alla condizione contenuta nella clausola contenuta nell'inciso finale dell'art. 6, comma 1, legge Marzano «purché si traducano in un vantaggio per i creditori», che nella versione attuale ha sostituito quello originario «purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma». Sia che ci riferisca all'uno sia che si prenda in considerazione l'altro dei presupposti suddetti non può seriamente dubitarsi che l'esercizio delle azioni revocatorie può essere funzionale, vantaggioso ed utile anche all'amministrazione straordinaria delineata nella legge Prodi-*bis*, dove però è stato espressamente escluso in quanto la prosecuzione dell'attività e l'obiettivo del risanamento sono inconciliabili con lo strumento revocatorio.

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari dall'azione revocatoria esperita *ex* art. 6 in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della legge Marzano sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalla possibilità di poter ricorrere a ciò che nella sostanza concretizzerebbe un vero e proprio eterofinanziamento, insito nell'esercizio d'azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato art. 49.

La finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della legge Marzano non può dirsi esclusa dalla condizione posta al suo esercizio nella versione finale, raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica. Subordinare l'esercizio dell'azione revocatoria al fatto che tali azioni si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza già citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente caso per caso e passibile di interpretazioni rimesse di volta in volta agli operatori.

Né la non manifesta infondatezza della questione risulta superata dalle considerazioni espresse dalla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — c.d. risanamento soggettivo; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa fosse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'acquirente dell'azienda o l'assuntore) — c.d. risanamento oggettivo, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 279/1999 bensì con l'art. 124, comma 2, l.f.

In particolare, la difesa attorea assume come nell'ipotesi in esame dovrebbe operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, esperimento invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*). La ristrutturazione Parmalat mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Par-

malat), e sarebbe, pertanto, sotto quest'aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a), cit., nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assunto, di cui all'art. 124 legge fall.

Siffatta argomentazione poggia invero su assunti non dimostrati né convincenti, sulla base dei quali raggiunge risultati non condivisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art. 6, comma 1, in questione assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, ossia anche nell'ipotesi in cui sia perseguito il programma di ristrutturazione, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria», secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (cfr. art. 4-bis, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato ...»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art. 124 l.f. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediante» agli artt. 78 legge Prodi-bis e art. 214 l.f.), concordato questo che costituisce una — e soltanto una — delle possibili modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di asserita legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — in ogni altra e diversa ipotesi di ristrutturazione. Né va, infine, sottaciuto come anche nella legge Prodi-bis sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assunto di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento. Infatti il ricorso al concordato, anche nell'ipotesi di terzo assunto di esso, è già espressamente previsto dalla legge Prodi-bis, laddove agli artt. 74, comma 1, lett. c) e 78 si prevede espressamente il concordato come una delle possibili cause di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria e si individuano le modalità di accesso al concordato medesimo, con il rinvio espresso all'art. 214, commi 2, 3, 4 e 5, l.f. È piuttosto pacifico, oltre che evidente nella lettera della legge, che tale misura sia consentita per entrambe le ipotesi alternative di procedura già previste dall'art. 27, che giova ricordarlo, prevede un programma di cessione dei beni aziendali (lett. a) ed uno di ristrutturazione dell'impresa (lett. b). Tuttavia nessuno ha mai teorizzato che, qualora la procedura di amministrazione straordinaria ex legge Prodi-bis sia perseguita attraverso il programma di ristrutturazione e qualora si profili sullo sfondo la possibilità di un concordato, per ciò solo possa venir meno il divieto delle azioni revocatorie imposto dall'art. 49. In dottrina si ammette l'esperibilità delle azioni revocatorie e la conseguente e successiva cessione di esse all'assuntore solo quando il concordato sia previsto nell'ambito di un'amministrazione straordinaria realizzata attraverso un programma di cessione e non certo di ristrutturazione. Conseguenza a ciò che il richiamo che parte attorea fa all'art. 124, comma 2, l.f. si mostra piuttosto ardito se sol si consideri che in sede fallimentare il potere/dovere da parte del curatore di far ricorso alle azioni revocatorie non dipende certamente dalla possibilità o dalla previsione di un concordato, ma dal fatto che il fallimento è una procedura tipicamente liquidatoria;

b) il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per opzione concretamente perseguita e realizzata dal commissario straordinario semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 10 ottobre 2005, questo Tribunale abbia omologato il concordato ex art. 4-bis, d.l. n. 347/2003 e succ. mod., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.a., con sede legale in Collecchio (Parma)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giudiziarie promosse ...». Nella parte motiva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del Comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori ... la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario ... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta

funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri termini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso ...».

In termini ultimi, si ritiene che le censure d'illegittimità s'incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'impresa all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-*bis*), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata ed al suo naturale espletamento. A differenza della procedura di cui alla legge Prodi-*bis* quella introdotta dalla legge Marzano vuole essere ed è, null'altro che una procedura di ristrutturazione, come si evince da alcuni indici normativi inequivoci, quali ad esempio l'art. 1, dove si riserva l'accesso alle imprese che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 270/1999 e, quindi, non alle imprese che vogliano attuare un programma liquidativo secondo l'alternativa prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*) cit.; l'art. 2, secondo il quale solo l'impresa insolvente, con esclusione di altri soggetti, può chiedere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria tramite ristrutturazione economica e finanziaria; l'art. 4, comma 2, che obbliga alla presentazione di un programma che per espressa finalità di legge deve essere votato alla ristrutturazione economica e finanziaria sulla base di un programma di risanamento, a differenza della legge Prodi-*bis*, che all'art. 54 prevede un piano da adottarsi secondo uno degli indirizzi alternativi previsti dall'art. 27, comma 2; l'art. 7, dove si prevede che, se alla procedura in questione intenda accedere un'impresa che operi nella produzione, prima trasformazione e commercializzazione nei settori connessi a prodotti agricoli ed alimentari, il Ministro delle attività produttive autorizza l'esecuzione del programma di ristrutturazione di intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Consegue a ciò che diventa un mero artificio logico e lessicale quello di distinguere tra imprenditore ed impresa, tra risanamento oggettivo e soggettivo, tra diversità/terzietà del soggetto assuntore del concordato ed imprenditore/proprietà originaria, posto che l'impresa resta sempre identica a se stessa. La legge Marzano ha un unico intento dichiarato e palese: consentire un programma di ristrutturazione dell'impresa, così salvaguardandola nel suo complesso e nella sua individualità di fattore produttivo.

Consentire lo strumento dell'azione revocatoria per una tale finalità, pare a questo Tribunale, operazione che si pone in contrasto con la stessa disciplina quadro della legge Prodi-*bis*, con il diritto vivente e l'opinione pressoché unanime della dottrina, e per quel che più conta, rimanendo nell'ambito delle finalità precipue del presente provvedimento, con i principi di eguaglianza e ragionevolezza espressi dalla Carta costituzionale all'art. 3 e, per quanto si dirà immediatamente dopo, con quelli espressi dall'art. 41 della Costituzione.

2. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

La possibilità di esperire l'azione revocatoria nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenza, poi, un ulteriore profilo d'irragionevolezza della norma in esame, alterandosi il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione, letto in stretta connessione con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato.

Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico.

Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegna alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operatività. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce, quindi, un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex lege* Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando, anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi.

La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge n. 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (*cf.* di recente Corte di giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/1997), Cass. 23 giugno 2000, n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26 giugno 2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit.

«La libertà di concorrenza tra imprese ha, come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (*cf.* Corte cost., 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1), comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (*cf.* Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, *inter alla*, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997, n. 443, dichiarativa dell'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

Infatti, la sostanziale reintroduzione della possibilità di esperire all'interno di una procedura di risanamento delle azioni revocatorie fallimentare, che abbiamo visto accordata indiscriminatamente dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, risulta in contrasto con la funzione e la struttura stessa dell'azione *de qua*, così come è stato ben messo in evidenza da numerose voci dottrinali e giurisprudenziali all'indomani della c.d. prima versione dell'amministrazione straordinaria disciplinata dalla *ex lege* n. 95/1979. In proposito giova richiamare il principio di un importante arresto della Suprema Corte, secondo la quale «se infatti l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento, da parte del debitore, dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria che a suo mezzo viene esercitata, mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato. L'am-

bito operativo dell'azione va necessariamente riferito al momento in cui inizia la fase della liquidazione dei beni perché soltanto allora insorge e si impone la necessità di soddisfare quelle ragioni creditorie a tutela delle quali essa è predisposta.» (cfr. Cass. 27 dicembre 1996, n. 11519). Conseguenza che il consentire nell'ambito di una procedura di risanamento dell'impresa, quale è certamente l'amministrazione straordinaria di cui alla legge Marzano, l'esercizio dell'azione revocatoria, comporta che l'eventuale ricavo del positivo esperimento dell'azione revocatoria venga reimmesso nel circuito finanziario dell'impresa, costituendo così a conti fatti una sorta di finanziamento a favore dell'impresa insolvente, così consentendo la messa a disposizione di risorse economiche che a nessuna impresa insolvente sarebbe consentito acquisire. Non v'è dubbio che l'attribuzione al Commissario, operata dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, della facoltà di promuovere revocatorie nell'ambito di una procedura che, pur presupponendo l'insolvenza dell'impresa, è univocamente e dichiaratamente volta alla ristrutturazione e, quindi, al proseguimento di essa, piuttosto che alla sua espulsione dal mercato, configura una misura di legge in violazione della libera concorrenza fra imprese. Non solo, infatti, l'impresa insolvente ammessa all'amministrazione straordinaria *de qua* riesce ad evitare il fallimento e può continuare la propria attività, restando sul mercato, anche quando tale possibilità è negata alle imprese concorrenti che, pur insolventi, non abbiano i requisiti o non abbiano optato per la «variante della legge Marzano», ma anche, riesce a godere dell'ulteriore vantaggio derivante dalla possibilità di esperire le azioni revocatorie fallimentari, vantaggio precluso, non solo ed ovviamente, alle altre imprese *in bonis*, non solo, alle altre grandi imprese insolventi sottoposte all'amministrazione straordinaria secondo la legge Prodi-*bis*, ma anche e soprattutto, a quelle imprese che, pur avendo i requisiti dimensionali per accedere alla legge Marzano in concreto non vi accedono per scelta dell'imprenditore insolvente medesimo. In un contesto simile è evidente che i proventi delle azioni revocatorie fallimentari andrebbero a sostenere l'impresa, rendendo possibile in maniera ancora più incisiva il risanamento, tanto che autorevole dottrina, sia pure per altri fini (la concorrenza a livello comunitario), ha ipotizzato l'introduzione di uno strumento atto a falsare la concorrenza fra le imprese, ed a mantenere sul mercato, con un ausilio decisamente «anomalo», imprese altrimenti destinate ad esserne espulse.

È evidente, poi, che un tal ragionamento involgerebbe, quasi certamente, anche profili di violazione delle regole comunitarie in materia omologa (in particolare art. 3, comma 1, lett. g), nonché artt. 81-89 Trattato), o in materia di misure costituenti aiuti di Stato, ma tale investigazione esula dal campo d'indagine prefissato.

3. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1-*ter*, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La norma oggetto del sospetto di costituzionalità prevede testualmente che «i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2. Tale disposizione si applica anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento». Si tratta all'evidenza del decreto con cui il Ministro provvede all'ammissione dell'impresa alla procedura d'amministrazione straordinaria ed alla nomina del commissario.

Viceversa l'art. 49, comma 2, legge Prodi-*bis* fa decorrere i medesimi termini e, quindi l'inizio del c.d. periodo sospetto, dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza e, quindi, da un momento ben successivo rispetto a quello indicato dall'art. 6, comma 1-*ter*, cit.

La anticipazione attuata da tale ultima disposizione legislativa si presenta del tutto ingiustificata ed irragionevole per quanto già detto in precedenza circa i rapporti tra legge Prodi-*bis* e legge Marzano, quindi, foriera di una questione di costituzionalità non manifestamente infondata rispetto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Tale questione, poi, si mostra ancor più evidente laddove si consideri l'ultimo periodo della norma, ossia l'ipotesi in cui avvenga la conversione della procedura d'amministrazione straordinaria in fallimento. Ancor più palese si mostrerebbe l'irragionevole differenza di decorrenza dei termini in situazioni assolutamente eguali, non giustificando la diversità di regime il fatto che nel nostro caso si perverrebbe al fallimento dopo l'infruttuoso esperimento del salvataggio dell'impresa.

4. — Assunta incostituzionalità del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10, d.l. n. 347/2003 per contrarietà ai principi di cui all'art. 42 Cost.

Discende dai principi generali in materia fallimentare che, qualora il Commissario o chi per lui, dovesse risultare vittorioso nell'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare, il creditore soccombente diverrebbe tito-

lare di un corrispondente diritto di credito, d'ammontare pari a quello della soccombenza, che potrebbe far valere *ex art. 71 l.f.* nei confronti della procedura. Inoltre non si dubita che il credito restitutorio sorgerebbe dopo l'effettivo pagamento effettuato dal creditore in esecuzione della sentenza d'accoglimento.

Nel Programma di ristrutturazione approvato dal Ministro (*cf.* pag. 153) si legge che «i soggetti eventualmente soccombenti in revocatoria avranno diritto, ai sensi dell'art 71, legge fallimentare, al riconoscimento del loro credito, soggetto alle modalità della falcidia concordataria, così come risultante dal concordato approvato».

Tale affermazione, tuttavia, non trova riscontro nella legge Marzano ed anzi è contraddetta dalla disposizione dettata dall'art. 4-*bis*, comma 10, il quale dispone che in caso d'approvazione del concordato «la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo, fatto, ragione o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria».

Posto che non è seriamente dubitabile che il credito *ex art. 71 l.f.*, scaturente da una postulata soccombenza nell'azione revocatoria, ha fonte da un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura, nei suoi confronti non dovrebbe trovare applicazione alcuna previsione del concordato, le quali in tesi possono spiegare effetti nei confronti dei soli crediti sorti per titoli anteriori all'apertura della procedura. Non essendo ipotizzabile una responsabilità dell'asuntore per debiti non trasferiti con il concordato, debiti che nella specie non erano neppure ancora sorti, ne consegue una evidente non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10 del d.l. n. 347/2003, così come convertito e successivamente modificato, in relazione all'art. 42 della Costituzione, in quanto che si consentirebbe una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 l.f., essendo evidente che, a tutto concedere, l'unico soggetto chiamato a rispondere nei confronti del creditore potrebbe essere proprio l'imprenditore insolvente.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, e gli artt. 3, 41 e 42 Cost;

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91 d.lgs. n. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione, in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

B) dell'art. 6, comma 1-ter, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emissione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2, d.l. cit. e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

C) del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-bis, comma 10 d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 l.f., in relazione all'art. 42 della Costituzione;

e per l'effetto,

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 20 febbraio 2006

Il giudice istruttore: IOVINO

N. 165

Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria ed altra contro Unipol Banca S.p.a. ed altro

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nella causa proposta da Parmalat S.p.a., in amministrazione straordinaria, in persona del commissario Straordinario dott. Enrico Bondi, parte attorea, con l'avv. Alberto Maffei Alberti; contro Unipol Banca S.p.a., convenuta, con gli avv.ti prof. M. Sesta del Foro di Bologna e prof. A. Mora; Banco di Sicilia S.p.a., convenuta, con gli avv.ti prof. P. Schlesinger, prof. F. Carbonetti, prof. F. Vassalli e A. Cremonini, e con l'intervento di Parmalat S.p.a. con l'avv. Alberto Maffei Alberti.

Il giudice istruttore dott. Pietro Iovino, letti gli atti ed a scioglimento della riserva, osserva in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat S.p.a. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, era stata assoggettata alla procedura di Amministrazione straordinaria ex d.l. n. 347/2003 (conv. nella legge 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 27 dicembre 2003, l'intestato Tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria S.p.a. ed a quasi tutte le altre società riconducibili alla famiglia Tanzi; che la società aveva intrattenuto con la convenuta un rapporto di conto corrente bancario in corso nell'anno anteriore al 24 dicembre 2003.

Chiedeva, quindi, revocarsi ai sensi dell'art. 67, secondo comma, l.f., applicabile in virtù del richiamo operato dal combinato disposto degli artt. 6 d.l. 347/2003 e 49 d.lgs. 270/1999, le rimesse in conto corrente, pagamenti ed accrediti in genere ed in particolare l'accredito di Euro 1.456.685,43 effettuato sul conto in epoca in cui il rapporto faceva ancora capo al Banco di Sicilia, al quale la convenuta era subentrata in virtù di cessione di ramo d'azienda, tutti portati in diminuzione dell'esposizione debitoria nel corso del periodo sospetto per l'importo complessivamente indicato in citazione, chiedendo, quindi, la condanna della banca al pagamento della corrispondente somma ovvero di quella diversa risultante nel corso del processo.

Costituitosi ritualmente in giudizio, l'Istituto, pur affrontando per completezza il merito della causa col negare il fondamento dell'azione revocatoria, ha sollevato le eccezioni pregiudiziali di incostituzionalità ed incompatibilità dell'art. 6 legge Marzano con gli artt. 3 e 41 della Costituzione e con i principi di concorrenza sanciti dagli artt. 3, 10, 82, 87 e 88 del Trattato CE, chiamando in causa il Banco di Sicilia S.p.a., che costituitosi, muoveva analoghe censure di pregiudizialità.

In proposito giova ricordare che questo stesso Tribunale nella persona del G.I. dott. Nicola Sinisi, con distinte ordinanze 18 novembre 2005 e 27 dicembre 2005, ha già sollevato la questione di costituzionalità, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata, così rimettendo gli atti alla Consulta.

Questo stesso G.I. ritiene condivisibile tale giudizio per le seguenti ed in parte coincidenti ragioni, già ritenute con le suddette ordinanze e per quelle che andranno ulteriormente ad esplicitarsi.

D I R I T T O

A. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza è insita nella possibilità stessa di proporre l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., richiamato dall'art. 49 del D.lgs. 270/1999, pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Tale possibilità è concessa, appunto, dall'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. mod. (per il proseguimento anche legge Marzano), senza la cui previsione tale azione non sarebbe altrimenti proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare le stesse conclusioni di parte attrice rendono rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, cit., in quanto, una volta eliminata tale norma dall'ordinamento non sarebbe più possibile proporre l'azione revocatoria intentata, giova ribadirlo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 67 l.f.

La rilevanza riverbera, poi, anche sotto il profilo del computo dei termini del così detto periodo sospetto, così come previsti dall'art. 6, comma 1-ter, cit., in quanto è evidente che, qualora si superasse la questione precedente, nel corso del processo sarebbe indispensabile esaminare i crediti revocandi a partire da un determinato momento storico in poi, integrante, appunto, il già detto periodo sospetto, all'interno del quale deve ricadere l'atto solutorio oggetto dell'azione revocatoria. È evidente, quindi, che tale aspetto potrà essere esaminato, perché rilevante, soltanto in caso di mancato accoglimento del precedente rilievo.

B. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

1. Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio d'eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Per valutare il rispetto del principio d'uguaglianza, è fondamentale l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se esse coinvolgono interessi omogenei, per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche o analoghe, assicurandosi così una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse atto a giustificare due i diversi regimi di tutela), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei, dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo identico od analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, n. 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza, nel senso indicato, quale parametro fondante il precetto costituzionale d'uguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli articoli 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (in prosieguo anche legge Prodi *bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura d'amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che perseguono la ristrutturazione economica e finanziaria, a difesa degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; essi si differenziano nelle sole fasi d'ingresso e nei requisiti dimensionali d'ammissione alla procedura (*cf.* artt. 1 d.l. 347/2003 e 2 d.lgs. 270/1999), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la legge Marzano è sempre applicabile anche la legge Prodi *bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'articolo 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270». In altri termini la legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la legge Prodi *bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla legge Prodi *bis* rende, pertanto, evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente, il cui mancato esercizio da parte del debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art. 27, 2° comma lett. *b*)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dalla legge Marzano tendono a dare maggiore celerità alla fase d'ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, Ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla legge Prodi *bis*, quale normativa generale di riferimento, cui la legge Marzano fa espresso rinvio.

Infatti, uno dei primi interrogativi che hanno interessato gli interpreti è stato quello di stabilire se il d.l. 347/03 sia l'espressione di una nuova procedura concorsuale, una sorta di *tertium genus* tra la procedura d'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi-*bis* e le restanti procedure concorsuali, ovvero non sia altro che una particolare modalità applicativa e, quindi, sostanzialmente una sottospecie, dell'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi-*bis*. Stando al tenore letterale delle premesse del decreto stesso, dove si fa espresso riferimento a «misure integrative e correttive della normativa vigente in materia d'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza», non può che darsi preferenza alla seconda delle riferite opzioni ermeneutiche, così evidenziando come già fatto da autorevole dottrina che la novella introdotta dalla legge Marzano fa riferimento ad una procedura che va certamente ricondotta all'amministrazione straordinaria vigente pur se le deviazioni dal modello comune, non rilevanti certo dal punto di vista quantitativo, appaiono in alcuni tratti veramente qualificanti.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., ma in forza delle ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla suprema Corte sul punto (*cf.* l'arresto 27 dicembre 1996 n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi *bis*, escludendo espressamente la possibilità per il commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede, infatti, che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria-anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, né una perdita da ridistribuire.

L'art. 6, comma 1, cit. dispone, nella versione da ultimo faticosamente raggiunta, che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lgs. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori». Non è del tutto inutile però ricordare che la versione originaria prevedeva la possibilità di avvalersi delle azioni revocatorie anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché funzionali al perseguimento dell'obiettivo del risanamento. Ci si trova ed a maggior ragione ci si trovava nella versione originaria, di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1 d.l. 347 e 4 legge 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità prima evidenziato tra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili d'incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, d.l. 347, anche come da ultimo modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49 l. Prodi-*bis*, rapportato al principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale. In particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità al solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6, comma 1, della legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, così ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della legge Prodi *bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 cit. e quella di cui all'art. 6 cit., per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante «prosecuzione, riattivazione o riconversione» (art. 1 d.lgs. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così precisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. 270, secondo il quale le azioni revocatorie «possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali, salvo il caso di conversione della procedura in fallimento». La rottura è, poi, ancora più forte se sol si consideri, non solo, quanto già detto circa la natura e la portata della novella, ossia che legge Marzano non è una nuova ed ulteriore figura di amministrazione straordinaria, avulsa dal contesto generale delle norme regolanti il fenomeno amministrazione straordinaria

delle grandi imprese in crisi, ma anche, il fatto che la finalità prettamente conservativa della procedura di cui alla legge Marzano non può seriamente essere messa in dubbio, così come emblematicamente è rappresentato nel testo dell'art. 1, laddove si dice che tale procedura si applica «alle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento in stato di insolvenza che intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270...», con la conseguenza che la suddetta finalità diviene esclusivamente conservativa del patrimonio produttivo mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali entrate in crisi.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 l.f. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 Cost., nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, effettuati dal debitore con mezzi normali nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire la revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i creditori... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (cfr. Corte cost. 27 luglio 2000, n. 379).

Un'ulteriore riflessione induce il sospetto di un ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale della norma. Infatti, come pur evidenziato da autorevole dottrina, di fronte a due imprese in stato d'insolvenza per le quali sia prospettabile il programma di ristrutturazione, pur alla presenza di situazioni omogenee, per il solo fatto che in un caso la procedura si avvii su iniziativa dei creditori e nell'altro caso su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro, si diversifica il trattamento dei creditori e dei terzi che nella seconda ipotesi sono esposti al rischio dell'esercizio delle azioni revocatorie. Questa differenza di trattamento è ingiustificata e si mostra in palese violazione dell'art. 3 Cost., in quanto situazioni omogenee, per non dire identiche, sono regolate da un regime differente. Né può dirsi che la ragione della distinzione possa ricondursi alla condizione contenuta nella clausola contenuta nell'inciso finale dell'art. 6, comma 1, legge Marzano «purché si traducano in un vantaggio per i creditori» che nella versione attuale ha sostituito quello originario «purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma». Sia che ci riferisca all'uno sia che si prenda in considerazione l'altro dei presupposti suddetti non può seriamente dubitarsi che l'esercizio delle azioni revocatorie può essere funzionale, vantaggioso ed utile anche all'amministrazione straordinaria delineata nella legge Prodi *bis*, dove però è stato espressamente escluso in quanto la prosecuzione dell'attività e l'obiettivo del risanamento sono inconciliabili con lo strumento revocatorio.

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari dall'azione revocatoria esperita ex art. 6 in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della legge Marzano sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalla possibilità di poter ricorrere a ciò che nella sostanza concretizzerebbe un vero e proprio eterofinanziamento, insito nell'esercizio d'azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato articolo 49.

La finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della legge Marzano non può dirsi esclusa dalla condizione posta al suo esercizio nella versione finale, raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica. Subordinare l'esercizio dell'azione revocatoria al fatto che tali azioni si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza già citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente caso per caso e passibile di interpretazioni rimesse di volta in volta agli operatori.

Nè la non manifesta infondatezza della questione risulta superata dalle considerazioni espresse dalla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — risanamento soggettivo; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa fosse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'acquirente dell'azienda o l'assuntore) — c.d. risanamento oggettivo, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49, comma 1, d.lgs. 279/1999 bensì con l'art. 124, comma 2, l.f.

In particolare, la difesa attorea assume come nell'ipotesi in esame dovrebbe operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b* del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda

oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, esperimento invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*. La ristrutturazione Parmalat mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Parmalat), e sarebbe, pertanto, sotto quest'aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*, cit., nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assunto, di cui all'art. 124 l. fall.

Siffatta argomentazione poggia invero su assunti non dimostrati né convincenti, stilla base dei quali raggiunge risultati non condivisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art. 6, comma 1, in questione assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, ossia anche nell'ipotesi in cui sia perseguito il programma di ristrutturazione, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria» secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (cfr. art. 4-*bis*, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato...»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art. 124 l.f. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediano» agli artt. 78 L. Prodi *bis* e art. 214 l.f.), concordato questo che costituisce una — e soltanto una — delle possibili modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di asserita legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — in ogni altra e diversa ipotesi di ristrutturazione. Nè va, infine, sottaciuto come anche nella legge Prodi *bis* sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assunto di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento. Infatti il ricorso al concordato, anche nell'ipotesi di terzo assunto di esso, è già espressamente previsto dalla legge Prodi *bis*, laddove agli artt. 74, comma 1, lett. *c)* e 78 si prevede espressamente il concordato come una delle possibili cause di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria e si individuano le modalità di accesso al concordato medesimo, con il rinvio espresso all'art. 214, commi 2, 3, 4 e 5, l.f.. È piuttosto pacifico, oltre che evidente nella lettera della legge, che tale misura sia consentita per entrambe le ipotesi alternative di procedura già previste dall'art. 27, che giova ricordarlo, prevede un programma di cessione dei beni aziendali (lett. *a*) ed uno di ristrutturazione dell'impresa (lett. *b*). Tuttavia nessuno ha mai teorizzato che, qualora la procedura di amministrazione straordinaria *ex lege* Prodi-*bis* sia perseguita attraverso il programma di ristrutturazione e qualora si profili sullo sfondo la possibilità di un concordato, per ciò solo possa venir meno il divieto delle azioni revocatorie imposto dall'art. 49. In dottrina si ammette l'esperibilità delle azioni revocatorie e la conseguente e successiva cessione di esse all'assuntore solo quando il concordato sia previsto nell'ambito di un'amministrazione straordinaria realizzata attraverso un programma di cessione e non certo di ristrutturazione. Conseguente a ciò che il richiamo che parte attorea fa all'art. 124, comma 2, l.f. si mostra piuttosto ardito se sol si consideri che in sede fallimentare il potere/dovere da parte del Curatore di far ricorso alle azioni revocatorie non dipende certamente dalla possibilità o dalla previsione di un concordato, ma dal fatto che il fallimento è una procedura tipicamente liquidatoria.

b) il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per opzione concretamente perseguita e realizzata dal commissario Straordinario, semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 1° ottobre 2005, questo Tribunale abbia omologato il concordato *ex art. 4-bis*, d.l. n. 347/2003 e succ. mod., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.a., con sede legale in Collecchio (Parma)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giudiziarie promosse...». Nella parte moriva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle, attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori... la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione».

turazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri termini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso...».

In termini ultimi, si ritiene che le censure d'illegittimità s'incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'impresa all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-bis), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata ed al suo naturale espletamento. A differenza della procedura di cui alla legge Prodi-bis quella introdotta dalla legge Marzano vuole essere ed è, null'altro che una procedura di ristrutturazione, come si evince da alcuni indici normativi inequivoci, quali ad esempio l'art. 1, dove si riserva l'accesso alle imprese che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lett. del d.lgs 270/1999 e, quindi, non alle imprese che vogliano attuare un programma liquidativo secondo l'alternativa prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a) cit.; l'art. 2, secondo il quale solo l'impresa insolvente, con esclusione di altri soggetti, può chiedere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria tramite ristrutturazione economica e finanziaria; l'art. 4, comma 2, che obbliga alla presentazione di un programma che per espressa finalità di legge deve essere votato alla ristrutturazione economica e finanziaria sulla base di un programma di risanamento, a differenza della legge Prodi-bis, che all'art. 54 prevede un piano da adattarsi secondo uno degli indirizzi alternativi previsti dall'art. 27, comma 2; l'art. 7, dove si prevede che, se alla procedura in questione intenda accedere un'impresa che operi nella produzione, prima trasformazione e commercializzazione nei settori connessi a prodotti agricoli ed alimentari, il Ministro delle attività produttive autorizza l'esecuzione del programma di ristrutturazione di intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Consegue a ciò che diventa un mero artificio logico e lessicale quello di distinguere tra imprenditore ed impresa, tra risanamento oggettivo e soggettivo, tra diversità/terzietà del soggetto assuntore del concordato ed imprenditore/proprietà originaria, posto che l'impresa resta sempre identica a se stessa. La legge Marzano ha un unico intento dichiarato e palese: consentire un programma di ristrutturazione dell'impresa, così salvaguardandola nel suo complesso e nella sua individualità di fattore produttivo. Consentire lo strumento dell'azione revocatoria per una tale finalità, pare a questo Tribunale, operazione che si pone in contrasto con la stessa disciplina quadro della legge Prodi-bis, con il diritto vivente e l'opinione pressoché unanime della dottrina, e per quel che più conta, rimanendo nell'ambito delle finalità precipue del presente provvedimento, con i principi di eguaglianza e ragionevolezza espressi dalla Carta, costituzionale all'art. 3 e, per quanto si dirà immediatamente dopo, con quelli espressi dall'art. 41 della Costituzione.

2. Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

La possibilità di esperire l'azione revocatoria nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenzia, poi, un ulteriore profilo d'irragionevolezza della norma in esame, alterandosi il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione, letto in stretta connessione con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato.

Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico. Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegua alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operati-

vità. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce, quindi, un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex lege* Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando, anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi. La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (cfr. di recente Corte di Giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/1997), Cass. 23 giugno 2000, n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26.6.2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit..

«La libertà di concorrenza tra imprese ha, come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (cfr. Corte. cost., 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1), comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (cfr. Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, *inter alia*, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997 n. 443, dichiarativa dell'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della comunità europea.

Infatti, la sostanziale reintroduzione della possibilità di esperire all'interno di una procedura di risanamento delle azioni revocatorie fallimentare, che abbiamo visto accordata indiscriminatamente dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, risulta in contrasto con la funzione e la struttura stessa dell'azione *de qua*, così come è stato ben messo in evidenza da numerose voci dottrinali e giurisprudenziali all'indomani della c.d. prima versione dell'amministrazione straordinaria disciplinata dalla *ex lege* n. 95/1979. In proposito giova richiamare il principio di un importante arresto della suprema Corte, secondo la quale «se infatti l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento, da parte del debitore, dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria che a suo mezzo viene esercitata; mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio

e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato. L'ambito operativo dell'azione va necessariamente riferito al momento in cui inizia la fase della liquidazione dei beni perché soltanto allora insorge e si impone la necessità di soddisfare quelle ragioni creditorie a tutela delle quali essa è predisposta.» (cfr. Cass. 27 dicembre 1996 n. 11519). Conseguisce che il consentire nell'ambito di una procedura di risanamento dell'impresa, quale è certamente l'amministrazione straordinaria di cui alla legge Marzano, l'esercizio dell'azione revocatoria, comporta che l'eventuale ricavato del positivo esperimento dell'azione revocatoria venga reimmesso nel circuito finanziario dell'impresa, costituendo così a conti fatti una sorta di finanziamento a favore dell'impresa insolvente, così consentendo la messa a disposizione di risorse economiche che a nessuna impresa insolvente sarebbe consentito acquisire. Non v'è dubbio che l'attribuzione al commissario, operata dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, della facoltà di promuovere revocatorie nell'ambito di una procedura che, pur presupponendo l'insolvenza dell'impresa, è univocamente e dichiaratamente volta alla ristrutturazione e, quindi, al proseguimento di essa, piuttosto che alla sua espulsione dal mercato, configura una misura di legge in violazione della libera concorrenza fra imprese. Non solo, infatti, l'impresa insolvente ammessa all'amministrazione straordinaria *de qua* riesce ad evitare il fallimento e può continuare la propria attività, restando sul mercato, anche quando tale possibilità è negata alle imprese concorrenti che, pur insolventi, non abbiano i requisiti o non abbiano optato per la «variante della legge Marzano» ma anche, riesce a godere dell'ulteriore vantaggio derivante dalla possibilità di esperire le azioni revocatorie fallimentari, vantaggio precluso, non solo ed ovviamente, alle altre imprese *in bonis*, non solo, alle altre grandi imprese insolventi sottoposte all'amministrazione straordinaria secondo la legge Prodi-*bis*, ma anche e soprattutto, a quelle imprese che, pur avendo i requisiti dimensionali per accedere alla legge Marzano in concreto non vi accedono per scelta dell'imprenditore insolvente medesimo. In un contesto simile è evidente che i proventi delle azioni revocatorie fallimentari andrebbero a sostenere l'impresa, rendendo possibile in maniera ancora più incisiva il risanamento, tanto che autorevole dottrina, sia pure per altri fini (la concorrenza a livello comunitario), ha ipotizzato l'introduzione di uno strumento atto a falsare la concorrenza fra le imprese, ed a mantenere sul mercato, con un ausilio decisamente «anomalo», imprese altrimenti destinate ad esserne espulse.

È evidente, poi, che un tal ragionamento involgerebbe, quasi certamente, anche profili di violazione delle regole comunitarie in materia omologa (in particolare art. 3, comma 1, lett. *g*) nonché artt. 81-89 Trattato), o in materia di misure costituenti aiuti di Stato, ma tale investigazione esula dal campo d'indagine prefissato.

3. Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma *iter*, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La norma oggetto del sospetto di costituzionalità prevede testualmente che «i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2. Tale disposizione si applica anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento.» Si tratta all'evidenza del decreto con cui il Ministro provvede all'ammissione dell'impresa alla procedura d'amministrazione straordinaria ed alla nomina del commissario.

Viceversa l'art. 49, comma 2, legge Prodi-*bis* fa decorrere i medesimi termini e, quindi l'inizio del c.d. periodo sospetto, dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza e, quindi, da un momento ben successivo rispetto a quello indicato dall'art. 6, comma 1-*ter*, cit.. La anticipazione attuata da tale ultima disposizione legislativa si presenta del tutto ingiustificata ed irragionevole per quanto già detto in precedenza circa i rapporti tra legge Prodi-*bis* e legge Marzano, quindi, foriera di una questione di costituzionalità non manifestamente infondata rispetto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Tale questione, poi, si mostra ancor più evidente laddove si consideri l'ultimo periodo della norma, ossia l'ipotesi in cui avvenga la conversione della procedura d'amministrazione straordinaria in fallimento. Ancor più palese si mostrerebbe l'irragionevole differenza di decorrenza dei termini in situazioni assolutamente eguali, non giustificando la diversità di regime il fatto che nel nostro caso si perverrebbe al fallimento dopo l'infruttuoso esperimento del salvataggio dell'impresa.

4. Assunta incostituzionalità del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art.4-*bis*, comma 10, d.l. n. 347/2003 per contrarietà ai principi di cui all'art. 42 Cost.

Discende dai principi generali in materia fallimentare che, qualora il commissario o chi per lui, dovesse risultare vittorioso nell'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare, il creditore soccombente diverrebbe titolare

di un corrispondente diritto di credito, d'ammontare pari a quello della soccombenza, che potrebbe far valere *ex art. 71 l.f.* nei confronti della Procedura. Inoltre non si dubita che il credito restitutorio sorgerebbe dopo l'effettivo pagamento effettuato dal creditore in esecuzione della sentenza d'accoglimento.

Nel Programma di ristrutturazione approvato dal Ministro (*cf.* pag. 153) si legge che «i soggetti eventualmente soccombenti in revocatoria avranno diritto, ai sensi dell'art. 71 legge fallimentare, al riconoscimento del loro credito, soggetto alle modalità della falcidia concordataria, così come risultante dal concordato approvato». Tale affermazione, tuttavia, non trova riscontro nella legge Marzano ed anzi è contraddetta dalla disposizione dettata dall'art. 4-*bis*, comma 10, il quale dispone che in caso d'approvazione del concordato «la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo, fatto, ragione o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria.»

Posto che non è seriamente dubitabile che il credito *ex art. 71 l.f.*, scaturente da una postulata soccombenza nell'azione revocatoria, ha fonte da un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura, nei suoi confronti non dovrebbe trovare applicazione alcuna previsione del concordato, le quali in tesi possono spiegare effetti nei confronti dei soli crediti sorti per titoli anteriori all'apertura della procedura. Non essendo ipotizzabile una responsabilità dell'Assuntore per debiti non trasferiti con il concordato, debiti che nella specie non erano neppure ancora sorti, ne consegue una evidente non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10 del d.l. 347/2003, così come convertito e successivamente modificato, in relazione all'art. 42 della Costituzione, in quanto che si consentirebbe una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 l.f. essendo evidente che, a tutto concedere, l'unico soggetto chiamato a rispondere nei confronti del creditore potrebbe essere proprio l'imprenditore insolvente.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, e gli artt. 3, 41 e 42 Cost.

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in l. 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91 d.lgs. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione, in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

B) dell'art. 6, comma 1-ter d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 8 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2 d.l. cit. e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

C) del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-bis comma 10 d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in l. 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. in relazione all'art. 42 della Costituzione;

e per l'effetto,

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 20 febbraio 2006

Il giudice istruttore: IOVINO

N. 166

Ordinanza del 20 febbraio 2006 emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria contro Cassa di risparmio di Pisa S.p.a.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nella causa proposta da Parmalat S.p.a., in amministrazione straordinaria, in persona del commissario straordinario dott. Enrico Bondi, parte attorea, con l'avv. Alberto Maffei Alberti, contro Cassa di risparmio di Pisa S.p.a., in persona del suo legale rappresentante, Roberto Guzzelloni, convenuta, con gli avv.ti G. Iannaccone, L. Finocchiaro del Foro di Milano, G. Maghenzani Taverna e A. Pangrazi Liberati.

Il Giudice istruttore dott. Pietro Iovino, letti gli atti ed a scioglimento della riserva, osserva in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat S.p.a. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, era stata assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria ex d.l. n. 347/2003 (conv. nella legge n. 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 27 dicembre 2003, l'intestato Tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria S.p.a. ed a quasi tutte le altre società riconducibili alla famiglia Tanzi; che la società aveva intrattenuto con Cassa di risparmio di Pisa S.p.a. un rapporto di conto corrente bancario in corso nell'anno anteriore al 24 dicembre 2003.

Chiedeva, quindi, revocarsi ai sensi dell'art. 67, secondo comma, l.f., applicabile in virtù del richiamo operato dal combinato disposto degli artt. 6 d.l. n. 347/2003 e 49 d.lgs. n. 270/1999, le rimesse in conto corrente, pagamenti ed accrediti in genere portati in diminuzione dell'esposizione debitoria nel corso del periodo sospetto per l'importo complessivamente indicato in citazione, chiedendo, quindi, la condanna della banca al pagamento della corrispondente somma ovvero di quella diversa risultante nel corso del processo.

Costitutosi ritualmente in giudizio, l'Istituto, pur affrontando per completezza il merito della causa col negare il fondamento dell'azione revocatoria, ha sollevato le eccezioni pregiudiziali di:

1. incostituzionalità sia dell'intero d.l. n. 347/2003, conv. in legge n. 39/2004 e successive modifiche sia dell'art. 6 d.l. cit. in relazione agli artt. 41, laddove si consente l'ammissione delle imprese in crisi alla procedura di amministrazione straordinaria in assenza di qualsivoglia verifica sull'effettiva risanabilità delle stesse imprese, e 3, 24, laddove si consente la proponibilità dell'azione revocatoria fallimentare anche in presenza della prosecuzione dell'esercizio dell'impresa, della Carta Costituzione;

2. inapplicabilità dell'art. 6 cit. in quanto in palese violazione del divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 87 (già 92) del Trattato CE.

In proposito giova ricordare che questo stesso Tribunale nella persona del G.I. dott. Nicola Sinisi, con distinte ordinanze 18 novembre 2005 e 27 dicembre 2005, ha già sollevato la questione di costituzionalità, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata, così rimettendo gli atti alla Consulta.

Questo stesso G.I. ritiene condivisibile tale giudizio per le seguenti ed in parte coincidenti ragioni, già ritenute con le suddette ordinanze e per quelle che andranno ulteriormente ad esplicitarsi.

D I R I T T O

A. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale

La rilevanza è insita nella possibilità stessa di proporre l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., richiamato dall'art. 49 del d.lgs. n. 270/1999, pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Tale possibilità è concessa, appunto, dall'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. mod. (per il proseguimento anche legge Marzano), senza la cui previsione tale azione non sarebbe altrimenti proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare le stesse conclusioni di parte attrice rendono rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, cit., in quanto, una volta eliminata tale norma dall'ordinamento non sarebbe più possibile proporre l'azione revocatoria intentata, giova ribadirlo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 67 l.f.

La rilevanza riverbera, poi, anche sotto il profilo del computo dei termini del così detto periodo sospetto, così come previsti dall'art. 6, comma 1-ter, cit., in quanto è evidente che, qualora si superasse la questione precedente, nel corso del processo sarebbe indispensabile esaminare i crediti revocandi a partire da un determinato momento storico in poi, integrante, appunto, il già detto periodo sospetto, all'interno del quale deve ricadere l'atto solutorio oggetto dell'azione revocatoria. È evidente, quindi, che tale aspetto potrà essere esaminato, perché rilevante, soltanto in caso di mancato accoglimento del precedente rilievo.

B. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

1. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio d'eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Per valutare il rispetto del principio d'uguaglianza, è fondamentale l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se esse coinvolgono interessi omogenei, per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche o analoghe, assicurandosi così una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse atto a giustificare due i diversi regimi di tutela), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo identico od analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, n. 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza nel senso indicato, quale parametro fondante il precetto costituzionale d'uguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli articoli 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (in prosieguo anche legge Prodi *bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura d'amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che versino in stato d'insolvenza, perseguendone la ristrutturazione economica e finanziaria, a difesa degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; essi si differenziano nelle sole fasi d'ingresso e nei requisiti dimensionali d'ammissione alla procedura (*cf.* artt. 1 d.l. n. 347/2003 e 2 d.lgs. n. 270/1999), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la legge Marzano è sempre applicabile anche la legge Prodi *bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270». In altri termini legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la legge Prodi *bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla legge Prodi *bis* rende, pertanto, evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente, il cui mancato esercizio da parte del debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art. 27, secondo comma, lett. *b*)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dalla legge Marzano tendono a dare maggiore celerità alla fase d'ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, Ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza, peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla legge Prodi *bis*, quale normativa generale di riferimento, cui la legge Marzano fa espresso rinvio.

Infatti, uno dei primi interrogativi che hanno interessato gli interpreti è stato quello di stabilire se il d.l. n. 347/2003 sia l'espressione di una nuova procedura concorsuale, una sorta di *tertium genus* tra la procedura d'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi *bis* e le restanti procedure concorsuali, ovvero non sia altro che una particolare modalità applicativa e, quindi, sostanzialmente una sottospecie, dell'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi *bis*. Stando al tenore letterale delle premesse del decreto stesso, dove si fa espresso riferimento a «misure integrative e correttive della normativa vigente in materia d'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza», non può che darsi preferenza alla seconda delle riferite opzioni ermeneutiche, così evidenziando come già fatto da autorevole dottrina che la novella introdotta dalla legge Marzano fa riferimento ad una procedura che va certamente ricondotta all'amministrazione straordinaria vigente pur se le deviazioni dal modello comune, non rilevanti certo dal punto di vista quantitativo, appaiono in alcuni tratti veramente qualificanti.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 l.f., ma in forza delle ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla suprema Corte sul punto (*cf.* l'arresto 27 dicembre 1996, n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi *bis*, escludendo espressamente la possibilità per il Commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede, infatti, che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, nè una perdita da ridistribuire.

L'art. 6, comma 1, cit. dispone, nella versione da ultimo faticosamente raggiunta, che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lgs. n. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purchè si traducano in un vantaggio per i creditori». Non è del tutto inutile però ricordare che la versione originaria prevedeva la possibilità di avvalersi delle azioni revocatorie anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purchè funzionali al perseguimento dell'obiettivo del risanamento.

Ci si trova ed a maggior ragione ci si trovava nella versione originaria, di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il Commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1 d.l. n. 347 e 4 legge n. 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità prima evidenziato tra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili d'incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, d.l. n. 347, anche come da ultimo modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49, legge Prodi *bis*, rapportato al principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale. In particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità al solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6, comma 1, della legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, così ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della legge Prodi *bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 cit. e quella di cui all'art. 6 cit., per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante «prosecuzione, riattivazione o riconversione» (art. 1 d.lgs. n. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così recisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. n. 270, secondo il quale le azioni revocatorie «possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali, salvo il caso di conversione della procedura in fallimento». La rottura è, poi, ancora più forte se sol si consideri, non solo, quanto già detto circa la natura e la portata della novella, ossia che la legge Marzano non è una nuova ed ulteriore figura di amministrazione straordinaria, avulsa dal contesto generale delle norme regolanti il fenomeno amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ma anche, il fatto che la finalità prettamente conservativa della procedura

di cui alla legge Marzano non può seriamente essere messa in dubbio, così come emblematicamente è rappresentato nel testo dell'art. 1, laddove si dice che tale procedura si applica «alle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento in stato di insolvenza che intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270...», con la conseguenza che la suddetta finalità diviene esclusivamente conservativa del patrimonio produttivo mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali entrate in crisi.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 l.f. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 Cost., nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, effettuati dal debitore con mezzi normali nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire la revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i creditori ... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (*cf.* Corte cost. 27 luglio 2000, n. 379).

Un'ulteriore riflessione induce il sospetto di un ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale della norma. Infatti, come pur evidenziato da autorevole dottrina, di fronte a due imprese in stato d'insolvenza, per le quali sia prospettabile il programma di ristrutturazione, pur alla presenza di situazioni omogenee, per il solo fatto che in un caso la procedura si avvii su iniziativa dei creditori e nell'altro caso su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro, si diversifica il trattamento dei creditori e dei terzi che nella seconda ipotesi sono esposti al rischio dell'esercizio delle azioni revocatorie. Questa differenza di trattamento è ingiustificata e si mostra in palese violazione dell'art. 3 Cost., in quanto situazioni omogenee, per non dire identiche, sono regolate da un regime differente. Né può dirsi che la ragione della distinzione possa ricondursi alla condizione contenuta nella clausola contenuta nell'inciso finale dell'art. 6, comma 1, legge Marzano «purché si traducano in un vantaggio per i creditori», che nella versione attuale ha sostituito quello originario «purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma». Sia che ci riferisca all'uno sia che si prenda in considerazione l'altro dei presupposti suddetti non può seriamente dubitarsi che l'esercizio delle azioni revocatorie può essere funzionale, vantaggioso ed utile anche all'amministrazione straordinaria delineata nella legge Prodi *bis*, dove però è stato espressamente escluso in quanto la prosecuzione dell'attività e l'obiettivo del risanamento sono inconciliabili con lo strumento revocatorio.

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari dall'azione revocatoria esperita *ex art. 6* in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della legge Marzano sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalla possibilità di poter ricorrere a ciò che nella sostanza concretizzerebbe un vero e proprio eterofinanziamento, insito nell'esercizio d'azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato art. 49.

La finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della legge Marzano non può dirsi esclusa dalla condizione posta al suo esercizio nella versione finale, raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica. Subordinare l'esercizio dell'azione revocatoria al fatto che tali azioni si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza già citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente caso per caso e passibile di interpretazioni rimesse di volta in volta agli operatori.

Nè la non manifesta infondatezza della questione risulta superata dalle considerazioni espresse dalla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — *cd. risanamento soggettivo*; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa fosse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'acquirente dell'azienda o l'assuntore) — *cd. risanamento oggettivo*, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 279/1999 bensì con l'art. 124, comma 2, l.f.

In particolare, la difesa attorea assume come nell'ipotesi in esame dovrebbe operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, esperimento invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a). La ristrutturazione Parmalat

mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Parmalat), e sarebbe, pertanto, sotto quest'aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a), cit., nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assunto, di cui all'art. 124 l.fall.

Siffatta argomentazione poggia invero su assunti non dimostrati né convincenti, sulla base dei quali raggiunge risultati non condivisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art 6, comma 1, in questione assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, ossia anche nell'ipotesi in cui sia perseguito il programma di ristrutturazione, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria» secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (cfr. art. 4-bis, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato ...»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della previsione di cui all'art 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art 124, l.f. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediano» agli artt. 78 l. Prodi bis e art. 214 l.f.), concordato questo che costituisce una — e soltanto una — delle possibili modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di assenta legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — ogni altra e diversa ipotesi di ristrutturazione. Nè va, infine, sottaciuto come anche nella legge Prodi bis sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assunto di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento. Infatti il ricorso al concordato, anche nell'ipotesi di terzo assunto di esso, è già espressamente previsto dalla legge Prodi bis, laddove agli artt. 74, comma 1, lett. c) e 78 si prevede espressamente il concordato come una delle possibili cause di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria e si individuano le modalità di accesso al concordato medesimo, con il rinvio espresso all'art. 214, commi 2, 3, 4 e 5 l.f. È piuttosto pacifico, oltre che evidente nella lettera della legge, che tale misura sia consentita per entrambe le ipotesi alternative di procedura già previste dall'art. 27, che giova ricordarlo, prevede un programma di cessione dei beni aziendali (lett. a) ed uno di ristrutturazione dell'impresa (lett. b). Tuttavia nessuno ha mai teorizzato che, qualora la procedura di amministrazione straordinaria ex legge Prodi bis sia perseguita attraverso il programma di ristrutturazione e qualora si profili sullo sfondo la possibilità di un concordato, per ciò solo possa venir meno il divieto delle azioni revocatorie imposto dall'art. 49. In dottrina si ammette l'esperibilità delle azioni revocatorie e la conseguente e successiva cessione di esse all'assuntore solo quando il concordato sia previsto nell'ambito di un'amministrazione straordinaria realizzata attraverso un programma di cessione e non certo di ristrutturazione. Conseguente a ciò che il richiamo che parte attorea fa all'art. 124, comma 2, l.f. si mostra piuttosto ardito se sol si consideri che in sede fallimentare il potere/dovere da parte del curatore di far ricorso alle azioni revocatorie non dipende certamente dalla possibilità o dalla previsione di un concordato, ma dal fatto che il fallimento è una procedura tipicamente liquidatoria;

b) il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per opzione concretamente perseguita e realizzata dal commissario straordinario, semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 1° ottobre 2005, questo Tribunale abbia omologato il concordato ex art. 4-bis, d.l. n. 347/2003 e succ. mod., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.a., con sede legale in Collecchio (PR)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giudiziarie promosse ...». Nella parte motiva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del Comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori ... la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario ... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di

concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri termini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso ...».

In termini ultimi, si ritiene che le censure d'illegittimità s'incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'impresa all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-*bis*), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata ed al suo naturale espletamento. A differenza della procedura di cui alla legge Prodi *bis* quella introdotta dalla legge Marzano vuole essere ed è, null'altro che una procedura di ristrutturazione, come si evince da alcuni indici normativi inequivoci, quali ad esempio l'art. 1, dove si riserva l'accesso alle imprese che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lett. *b*) del d.lgs n. 270/1999 e, quindi, non alle imprese che vogliano attuare un programma liquidativo secondo l'alternativa prevista dall'art. 27, comma 2, lett. *a*) cit.; l'art. 2, secondo il quale solo l'impresa insolvente, con esclusione di altri soggetti, può chiedere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria tramite ristrutturazione economica e finanziaria, l'art. 4, comma 2, che obbliga alla presentazione di un programma che per espressa finalità di legge deve essere votato alla ristrutturazione economica e finanziaria sulla base di un programma di risanamento, a differenza della legge Prodi *bis*, che all'art. 54 prevede un piano da adottarsi secondo uno degli indirizzi alternativi previsti dall'art. 27, comma 2; l'art. 7, dove si prevede che, se alla procedura in questione intenda accedere un'impresa che operi nella produzione, prima trasformazione e commercializzazione nei settori connessi a prodotti agricoli ed alimentari, il Ministro delle attività produttive autorizza l'esecuzione del programma di ristrutturazione di intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Consegue a ciò che diventa un mero artificio logico e lessicale quello di distinguere tra imprenditore ed impresa, tra risanamento oggettivo e soggettivo, tra diversità/terzietà del soggetto assunto del concordato ed imprenditore/proprietà originaria, posto che l'impresa resta sempre identica a se stessa. La legge Marzano ha un unico intento dichiarato e palese: consentire un programma di ristrutturazione dell'impresa, così salvaguardandola nel suo complesso e nella sua individualità di fattore produttivo. Consentire lo strumento dell'azione revocatoria per una tale finalità, pare a questo Tribunale, operazione che si pone in contrasto con la stessa disciplina quadro della legge Prodi *bis*, con il diritto vivente e l'opinione pressoché unanime della dottrina, e per quel che più conta, rimanendo nell'ambito delle finalità precipue del presente provvedimento, con i principi di eguaglianza e ragionevolezza espressi dalla Carta costituzionale all'art. 3 e, per quanto si dirà immediatamente dopo, con quelli espressi dall'art. 41 della Costituzione.

2. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

La possibilità di esperire l'azione revocatoria nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenza, poi, un ulteriore profilo d'irragionevolezza della norma in esame, alterandosi il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione, letto in stretta connessione con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato.

Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico. Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegua alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operatività. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce, quindi, un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex lege* Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando, anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi.

La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge n. 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (*cf.* di recente Corte di giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/1997), Cass. 23 giugno 2000 n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26 giugno 2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit..

«La libertà di concorrenza tra imprese ha, come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (*cf.* Corte cost., 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1), comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (*cf.* Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, *inter alia*, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997 n. 443, dichiarativa dell'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

Infatti, la sostanziale reintroduzione della possibilità di esperire all'interno di una procedura di risanamento delle azioni revocatorie fallimentare, che abbiamo visto accordata indiscriminatamente dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, risulta in contrasto con la funzione e la struttura stessa dell'azione *de qua*, così come è stato ben messo in evidenza da numerose voci dottrinali e giurisprudenziali all'indomani della c.d. prima versione dell'amministrazione straordinaria disciplinata dalla *ex lege* n. 95/1979. In proposito giova richiamare il principio di un importante arresto della Suprema Corte, secondo la quale «se infatti l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento, da parte del debitore, dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria che a suo mezzo viene esercitata, mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato. L'ambito operativo dell'azione va necessariamente riferito al momento in cui inizia la fase della liquidazione dei beni

perché soltanto allora insorge e si impone la necessità di soddisfare quelle ragioni creditorie a tutela delle quali essa è predisposta.» (cfr. Cass. 27 dicembre 1996, n. 11519). Conseguente che il consentire nell'ambito di una procedura di risanamento dell'impresa, quale è certamente l'amministrazione straordinaria di cui alla legge Marzano, l'esercizio dell'azione revocatoria, comporta che l'eventuale ricavato del positivo esperimento dell'azione revocatoria venga reimmesso nel circuito finanziario dell'impresa, costituendo così a conti fatti una sorta di finanziamento a favore dell'impresa insolvente, così consentendo la messa a disposizione di risorse economiche che a nessuna impresa insolvente sarebbe consentito acquisire. Non v'è dubbio che l'attribuzione al commissario, operata dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, della facoltà di promuovere revocatorie nell'ambito di una procedura che, pur presupponendo l'insolvenza dell'impresa, è univocamente e dichiaratamente volta alla ristrutturazione e, quindi, al proseguimento di essa, piuttosto che alla sua espulsione dal mercato, configura una misura di legge in violazione della libera concorrenza fra imprese. Non solo, infatti, l'impresa insolvente ammessa all'amministrazione straordinaria *de qua* riesce ad evitare il fallimento e può continuare la propria attività, restando sul mercato, anche quando tale possibilità è negata alle imprese concorrenti che, pur insolventi, non abbiano i requisiti o non abbiano optato per la «variante della legge Marzano», ma anche, riesce a godere dell'ulteriore vantaggio derivante dalla possibilità di esperire le azioni revocatorie fallimentari, vantaggio precluso, non solo ed ovviamente, alle altre imprese *in bonis*, non solo, alle altre grandi imprese insolventi sottoposte all'amministrazione straordinaria secondo la legge Prodi *bis*, ma anche e soprattutto, a quelle imprese che, pur avendo i requisiti dimensionali per accedere alla legge Marzano in concreto non vi accedono per scelta dell'imprenditore insolvente medesimo. In un contesto simile è evidente che i proventi delle azioni revocatorie fallimentari andrebbero a sostenere l'impresa, rendendo possibile in maniera ancora più incisiva il risanamento, tanto che autorevole dottrina, sia pure per altri fini (la concorrenza a livello comunitario), ha ipotizzato l'introduzione di uno strumento atto a falsare la concorrenza fra le imprese, ed a mantenere sul mercato, con un ausilio decisamente «anomalo», imprese altrimenti destinate ad esserne espulse.

È evidente, poi, che un tal ragionamento involgerebbe, quasi certamente, anche profili di violazione delle regole comunitarie in materia omologa (in particolare art. 3, comma 1, lett. g, nonché artt. 81 - 89 Trattato), o in materia di misure costituenti aiuti di Stato, ma tale investigazione esula dal campo d'indagine prefissato.

3. — Assunta per incostituzionalità dell'art. 6, comma 1-*ter*, legge Marzano con area ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La norma oggetto del sospetto di costituzionalità prevede testualmente che «i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2. Tale disposizione si applica anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento.» Si tratta all'evidenza del decreto con cui il Ministro provvede all'ammissione dell'impresa alla procedura d'amministrazione straordinaria ed alla nomina del commissario.

Viceversa l'art. 49, comma 2, legge Prodi *bis* fa decorrere i medesimi termini e, quindi l'inizio del c.d. periodo sospetto, dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza e, quindi, da un momento ben successivo rispetto a quello indicato dall'art. 6, comma 1-*ter*, cit.

La anticipazione attuata da tale ultima disposizione legislativa si presenta del tutto ingiustificata ed irragionevole per quanto già detto in precedenza circa i rapporti tra la legge Prodi *bis* e la legge Marzano, quindi, foriera di una questione di costituzionalità non manifestamente infondata rispetto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Tale questione, poi, si mostra ancor più evidente laddove si consideri l'ultimo periodo della norma, ossia l'ipotesi in cui avvenga la conversione della procedura d'amministrazione straordinaria in fallimento. Ancor più palese si mostrerebbe l'irragionevole differenza di decorrenza dei termini in situazioni assolutamente eguali, non giustificando la diversità di regime il fatto che nel nostro caso si perverrebbe al fallimento dopo l'infruttuoso esperimento del salvataggio dell'impresa.

4. — Assunta incostituzionalità del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10, d.l. n. 347/2003 per contrarietà ai principi di cui all'art. 42 Cost.

Discende dai principi generali in materia fallimentare che, qualora il commissario o chi per lui, dovesse risultare vittorioso nell'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare, il creditore soccombente diverrebbe titolare di un corrispondente diritto di credito, d'ammontare pari a quello della soccombenza, che potrebbe far valere *ex art. 7, l.f.* nei confronti della Procedura. Inoltre non si dubita che il credito restitutorio sorgerebbe dopo l'effettivo pagamento effettuato dal creditore in esecuzione della sentenza d'accoglimento.

Nel Programma di ristrutturazione approvato dal Ministro (*cf.* pag. 153) si legge che «i soggetti eventualmente soccombenti in revocatoria avranno diritto, ai sensi dell'art. 71 legge fallimentare, al riconoscimento del loro credito, soggetto alle modalità della falcidia concordataria, così come risultante dal concordato approvato». Tale affermazione, tuttavia, non trova riscontro nella legge Marzano ed anzi è contraddetta dalla disposizione dettata dall'art. 4-*bis*, comma 10, il quale dispone che in caso d'approvazione del concordato «la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo, fatto, ragione o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria.».

Posto che non è seriamente dubitabile che il credito *ex* art. 71 l.f., scaturente da una postulata soccombenza nell'azione revocatoria, ha fonte da un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura, nei suoi confronti non dovrebbe trovare applicazione alcuna previsione del concordato, le quali in tesi possono spiegare effetti nei confronti dei soli crediti sorti per titoli anteriori all'apertura della procedura. Non essendo ipotizzabile una responsabilità dell'assuntore per debiti non trasferiti con il concordato, debiti che nella specie non erano neppure ancora sorti, ne consegue una evidente non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10 del d.l. n. 347/2003, così come convertito e successivamente modificato, in relazione all'art. 42 della Costituzione, in quanto che si consentirebbe una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 l.f., essendo evidente che, a tutto concedere, l'unico soggetto chiamato a rispondere nei confronti del creditore potrebbe essere proprio l'imprenditore insolvente.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 3, 41 e 42 Cost.

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91 d.lgs. n. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione, in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

B) dell'art. 6, comma 1-ter, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2 d.l. cit. e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento, in relazione all'art. 3 della Costituzione;

*C) del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347 conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 l.f., in relazione all'art. 42 della Costituzione;*

e per l'effetto,

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 20 febbraio 2006

Il giudice istruttore: IOVINO

06C0467

N. 167

*Ordinanza del 10 marzo 2006 emessa dal Tribunale di Bologna
nei procedimenti penali riuniti a carico di Rosso Fausto ed altri*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di termini di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in primo grado ove, alla data di entrata in vigore della novella, vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento - Disparità di trattamento tra imputati - Contrasto con il principio generale di diritto comunitario dell'applicazione retroattiva della pena più mite - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione artt. 3, 10, primo comma, 27, comma terzo, e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel processo iscritto al n. 681/97, comprendente i processi riuniti 650/98, 651/98, 686/98 e 666/98, contro Rosso Fausto + 3.

Fausto Rosso, Mauro Scala, Zaccarelli Paolo e Ranocchi Marco sono stati tratti a giudizio del tribunale di Bologna per rispondere, fra l'altro, in concorso con altri che hanno definito separatamente le loro posizioni, di numerosi atti di bancarotta fraudolenta impropria, documentale, per distrazione e a norma dell'art. 223, comma 2, n. 1 l.f., in relazione al fallimento della Kormak S.p.a., dichiarato l'11 agosto 1993, e della Fin Pach S.p.a., dichiarata fallita in data 12 agosto 1993. Si tratta, in particolare, delle imputazioni *sub a)* del processo 681/97, *sub B)* ed *E)* ed *H)* del processo 650/98; *sub a)* del processo 651/98.

Il processo ha superato la fase preliminare e si trova all'odierna udienza del 10 marzo 2006 all'inizio dell'istruttoria dibattimentale, avviata dall'ordinanza *ex art.* 190 pronunciata in data 16 maggio 2005.

Nelle more è entrata in vigore la legge 5 dicembre 2005, n. 251, che, innovando nei tempi e nei criteri di calcolo di prescrizione dei reati, specificamente prevede per il reato di bancarotta fraudolenta, una prescrizione ordinaria di dieci anni, prorogabile per effetto di atti interrottivi, di non oltre un quarto, vale a dire di non oltre anni dodici e mesi sei.

Applicando il nuovo termine di prescrizione i reati suddetti sarebbero oggi prescritti.

All'applicazione del nuovo e più ridotto termine di prescrizione osta la disposizione transitoria di cui all'art. 10, comma 3, della legge, che limita l'applicazione della disciplina più mite ai procedimenti che non abbiano superato il momento della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Questa disposizione transitoria è di dubbia costituzionalità per le ragioni che seguono.

La prescrizione è un istituto di diritto sostanziale: estingue il reato e non l'azione penale, come invece espressamente prevedeva il codice del 1889; si giustifica generalmente con l'attenuarsi dell'interesse dello Stato alla punizione dei reati, il cui ricordo sociale si è affievolito per il trascorrere del tempo; la sua disciplina delinea l'entità e al contempo i limiti della sanzione penale, in armonia con la funzioni socialpreventiva e di difesa sociale della pena, dà rilevanza al dubbio che, trascorso un certo periodo di tempo dalla commissione del reato, la personalità del colpevole possa essere cambiata; in sintonia con la funzione specialpreventiva e rieducativa della pena, ne impone la comminazione entro un ragionevole lasso di tempo, trascorso il quale avrebbe solo funzione afflittiva e retributiva e si porrebbe in contrasto con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione (Corte cost. 11 giugno/7 agosto 1993, n. 306: «Tra le finalità che la Costituzione assegna alla pena da un lato quella di prevenzione generale e difesa sociale, con i connessi caratteri di afflittività e retributività, e, dall'altro, quelle di prevenzione speciale e rieducazione in funzione dell'obiettivo di risocializzazione del reo — non può stabilirsi a priori una gerarchia statica sì che il legislatore può — nei limiti della ragionevolezza — far tendenzialmente prevalere di volta in volta l'una o l'altra finalità della pena a patto però che nessuna di esse ne risulti obliterata»;

cf. anche Corte cost. 25 marzo 1997-8 aprile 1997, n. 85, dove si afferma essere la finalità rieducativa qualità essenziale della pena, che l'accompagna dal suo nascere, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue).

La natura sostanziale dell'istituto della prescrizione non è intaccata o sminuita dall'essere i suoi atti interruttivi tipici altrettanti momenti del procedimento penale: la sua disciplina serve anche da stimolo al progredire del procedimento, ma una volta maturato il termine prescrittivo, ordinario o allungato, gli effetti che ne derivano incidono sul permanere della rilevanza penale del fatto reato, che cessa. (La Corte costituzionale nella citata sentenza 275/90 ha escluso che la prescrizione sia un «espedito processuale» e afferma la sua natura di «istituto sostanziale»).

La determinazione del tempo necessario a prescrivere è compito discrezionale del legislatore, il quale si rende interprete di quel che resta del risentimento sociale del fatto-reato e di quanto ancora possa svolgere funzione rieducativa una pena comminata una volta trascorso un certo lasso di tempo. La valutazione normativa che in tal modo compie il legislatore (che esaurisce il suo potere discrezionale, a differenza che per altre cause di estinzione del reato, come l'amnistia: *cf.* Corte cost. 23 maggio 1990-31 maggio 1990, n. 275) concorre alla composizione degli effetti sostanziali del reato, tanto che di essa deve tenersi conto ogni qual volta deve individuarsi il trattamento più favorevole al reo (*cf.* Cass., sez. un. 27/2000).

Secondo un'opinione corrente (espressa anche da cass., 12 dicembre 2005-10 gennaio 2006), il legislatore, ove intenda rideterminare *in minus* il tempo necessario per la prescrizione del reato, è anche libero di stabilire il *dies a quo*, che potrebbe essere ultrattivo o retroattivo rispetto all'intervento legislativo. L'art. 25, 2° Cost., invero, non garantisce la retroattività delle disposizioni più favorevoli. Non sarebbe quindi in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione una legge che prevedesse disposizioni più favorevoli (come la riduzione del tempo necessario per la prescrizione) solo per l'avvenire, in armonia con l'art. 11 delle preleggi.

In realtà, secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee, «il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri» e, come tale, questo «principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario» (C.G.C.E., grande sezione, 3 maggio 2005, in *Foro it.*, 2005, IV, 285; C.G.C.E.; sent. 12 giugno 2003, in *Foro it.*, Rep. 2003, voce Unione europea, pag. 1073). Se questo principio va esteso a tutto il trattamento sanzionatorio, compreso il termine di prescrizione del reato, è difficile negare che il principio di retroattività della disposizione più favorevole non trovi tutela nell'art. 10 della Carta costituzionale.

Ma il punto non è questo. Il punto è che, quale che sia il *dies a quo* per l'applicazione del trattamento più favorevole, esso deve comunque applicarsi ragionevolmente e nella salvaguardia del principio di uguaglianza, sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

La legge 5 dicembre 2005, n. 251 in parte riduce, in parte aumenta i termini di prescrizione dei reati. Ponendosi in armonia con il principio del *favor rei*, proprio del diritto penale (e del principio comunitario e costituzionale sopra richiamato) si applica anche ai reati già consumati; una disposizione transitoria, limita tuttavia l'applicazione della disposizione più favorevole ai processi nei quali l'azione penale non abbia superato la fase della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado.

La *ratio* di questa disposizione transitoria sembra essere stata quella di evitare un «effetto amnistia», non tanto sotto il profilo dell'elusione della procedura specificamente all'uopo prevista dalla carta costituzionale (così argomentando, invero, si priverebbe in ogni caso il legislatore ordinario della facoltà di ridurre i tempi di prescrizione dei reati) quanto sotto il profilo — socialmente rilevante — di evitare di porre nel nulla accertamenti giudiziali già avviati o addirittura conclusi, ancorché con sentenze non ancora definitive.

Si è quindi trattato di una soluzione imposta da ragioni eminentemente pratiche.

I dubbi di costituzionalità sono innanzi tutto legati alle ingiustificate e irrazionali disparità di trattamento che comporta non solo fra imputati dello stesso reato, ma anche fra coimputati e concorrenti nello stesso reato, a seconda che il processo a carico dell'uno sia progredito maggiormente rispetto al processo a carico dell'altro. Cosa questa che è del tutto fisiologica in un sistema che favorisce la separazione dei processi (artt. 17 e 18 cod. proc. pen.) e che consente, attraverso i riti alternativi, percorsi del tutto diversi anche per fatti strettamente

connessi. In tutti questi casi la prescrizione o meno del fatto reato è collegata a fattori del tutto casuali, in gran parte fuori dalla sfera di controllo dell'imputato, e genera disparità di trattamento socialmente ingiustificate e avverse, che appaiono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

In secondo luogo, il sistema che deriva da questa disposizione transitoria è tale per cui, secondo la valutazione normativa già in vigore, per taluni reati i tempi di prescrizione così ridotti sono già maturati — in coerenza con una rinnovata valutazione della reazione sociale a distanza di un diverso (e minore) lasso di tempo, tale da ritenere non più giustificata sul piano della difesa sociale e non più rieducativa, sul piano della sua funzione costituzionale, l'infrazione di una pena —; e però per taluni imputati, e in concomitanza con fatti che non hanno nulla a che fare con la loro condotta (*cf.* Corte cost., 23-31 maggio 1990, n. 275) e con la loro personalità, la nuova valutazione del diritto punitivo dello Stato non vale, in nome dell'esigenza di conservazione della parte già compiuta del procedimento penale. Questo pertanto, anziché essere — come indubitabilmente è — funzionale all'applicazione di una pena legittima (vale a dire socialmente giustificata e costituzionalmente orientata) diviene ragione per l'applicazione d'una pena che, in base alla nuova valutazione normativa, non è più giustificata né sotto il profilo della difesa sociale né sotto il profilo rieducativo. Si assiste cioè ad un inaccettabile ribaltamento della scala dei valori: se il processo penale è il mezzo e un metodo per l'accertamento di fatti reato e per l'applicazione della pena prevista, in base a questa disposizione diviene la ragione che giustifica l'applicazione di una pena che, dato il decorso del tempo necessario a prescrivere e secondo la valutazione normativa già in vigore, è divenuta anacronistica e ingiustificata.

La soluzione adottata dal legislatore implica, a giudizio del collegio, anche una violazione del principio di ragionevole durata del processo.

L'istituto della prescrizione, invero, concorre anche a realizzare la finalità della ragionevole durata del processo penale. Prima che come regola di comportamento per lo Stato, in forza della nuova formulazione dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, quello alla ragionevole durata del processo è stato e resta un diritto soggettivo dell'imputato, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Un tempo variabile di prescrizione del reato, funzione dello stato di progressione del processo, sul quale nulla o quasi nulla incide il comportamento dell'imputato, diversifica il diritto dell'uomo alla ragionevole durata del processo. Se l'istituto della prescrizione vale ad offrire un punto di riferimento certo (anche se non esaustivo) in relazione alle varie tipologie di reato, una sua diversificazione tra imputato e imputato che tenga conto dell'andamento del processo non solo all'interno dell'unico termine di prescrizione, ma anche oltre a quello normativamente stabilito e già in vigore, in nome dell'interesse generale alla conservazione del processo, crea sperequazioni incompatibili con la situazione giuridica soggettiva direttamente protetta dalla norma costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 10, primo comma, 27, terzo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui esclude l'applicazione delle nuove disposizioni ai processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento.

Sopende il presente processo.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, addì 10 marzo 2006

Il Presidente: GILOTTA

N. 168

*Ordinanza del 25 gennaio 2006 emessa dal Tribunale di Varese
nel procedimento penale a carico di Aidi Parietti Gaudenzio ed altri*

Processo penale - Mezzi di ricerca delle prove - Disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni tra presenti - Mancata estensione a «qualsiasi captazione di immagini in luoghi di privata dimora» - Lesione della libertà personale, dell'inviolabilità del domicilio e della libertà di comunicazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 135/2002.

- Codice di procedura penale, art. 266, comma 2.
- Costituzione, artt. 13, commi primo e secondo, 14, commi primo e secondo, e 15.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza (art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87) nel procedimento penale n. 136/01 R.G. Trib. (6553/00 rgnr) a carico di Gaudenzio Aidi Parietti, Francesco Sozzi, Leonardo Bogarelli per delitti di cui agli artt. 81 cpv. c. pen., 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Rilevato che, si procede a carico degli imputati sopra citati per una serie di episodi di illecito acquisto e illecita cessione di stupefacenti, buona parte dei quali, nell'ipotesi accusatoria, si sarebbero verificati avendo come luogo di consumazione del reato o quantomeno di recapito di somme costituenti prezzo dello stupefacente ovvero di prelievo di sostanza stupefacente, ad opera degli imputati e di acquirenti, l'abitazione di Gaudenzio Aidi Parietti.

A sostegno dell'accusa il pubblico ministero ha chiesto ed ottenuto gli esami testimoniali di ufficiali di polizia giudiziaria che hanno svolto indagini tra l'altro controllando personalmente i movimenti di diverse persone; e l'acquisizione documentale di una consistente quantità di esiti di videoriprese.

Nella discussione finale, valutando a scopi decisori l'utilizzabilità degli atti, è emerso (e la difesa ha a partire da ciò argomentato sulla ritenuta necessità del vaglio della Corte costituzionale) che le videoriprese erano state effettuate per lungo tempo da appartenenti alla polizia giudiziaria, senza che vi fosse, a monte, un qualsivoglia provvedimento giurisdizionale, né del giudice per le indagini preliminari, né del pubblico ministero.

Quest'ultimo, con memoria sensi dell'art. 121 c.p.p., ha affermato, in sintesi: che le videoriprese registrate equivalgono ad una osservazione a distanza eventualmente svolta da un operatore di polizia giudiziaria presente sul posto; che le videoriprese in questione documentano fatti e non comunicazioni tra persone; che nessun potenziale attentato al domicilio è rinvenibile nel caso di specie posto che le riprese sono state effettuate all'esterno dell'abitazione dell'indagato.

È noto a questo remittente che la Corte costituzionale, con sentenza 11-24 aprile 2002, n. 135, ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 266, comma 2, c.p.p. («segnatamente», di tale norma, poiché il remittente aveva individuato una pluralità di articoli del codice di rito) negando conseguentemente «una pronuncia additiva che allinei la disciplina processuale delle riprese visive in luoghi di privata dimora a quella delle intercettazioni di comunicazioni fra presenti nei medesimi luoghi».

Tuttavia la rilevanza della questione permane, ad avviso di questo giudice, posto che, nel presente processo, il pubblico ministero, proprio in forza di quel pregresso (e persistente, nonostante il *dictum* della Corte costituzionale) vuoto normativo, ha potuto introdurre nel processo, sulla base della loro natura documentale, gli esiti di videoriprese in luogo di privata dimora, effettuate senza alcun provvedimento giurisdizionale autorizzatorio.

Va precisato che la videocamera, situata su un edificio adiacente l'abitazione dell'imputato, era puntata sulla zona del davanzale di una finestra della stessa, punto certamente riconducibile a domicilio e privata dimora.

La giurisprudenza di legittimità, nella sua evoluzione più recente (si fa riferimento a Cass., IV, 19 gennaio-22 marzo 2005, n. 11181) rifiuta espressamente la possibilità di utilizzare nel processo penale gli esiti di videoregistrazioni in privata dimora sulla sola base del principio di libertà della prova di cui all'art. 189 c.p.p., e — con richiamo esplicito alla citata sentenza n. 135/2002 della Corte costituzionale — afferma la legittimità delle videoriprese in luoghi di privata dimora «con conseguente utilizzabilità processuale dei relativi esiti, nei limiti e con gli effetti stabiliti dall'art. 266, secondo comma, c.p.p., che, nel consentire, alle condizioni ivi descritte, le intercettazioni ambientali, ricomprende nel proprio ambito previsionale non solo la comunicazione convenzionale mediante l'uso del linguaggio, ma anche quella gestuale [...] In altri termini, le video-riprese in luoghi privati sarebbero legittime se ed in quanto ricomprese nell'ambito della disciplina delle intercettazioni ambientali, riguardando queste ultime la captazione delle conversazioni tra presenti vuoi espresse a parole, vuoi espresse a gesti».

Per altro verso la giurisprudenza di legittimità esclude dalla previsione di garanzia costituita dal provvedimento giurisdizionale autorizzativo sia le videoriprese in luoghi diversi da quelli privati (Cass., V, 7-31 maggio 2004 n. 24715) sia «ogni altra captazione di immagini non avente natura di un messaggio intenzionalmente trasmesso da un soggetto ad un altro» (Cass., IV, 9 dicembre 2004 - 22 febbraio 2005, n. 6710).

In questi casi le videoriprese sono da considerarsi, secondo la Corte di cassazione, prove documentali non espressamente disciplinate dalla legge, non appartenenti al *genus* delle intercettazioni di comunicazioni o di conversazioni in luoghi di privata dimora.

Si deve notare tuttavia una persistente incertezza, se la citata sentenza n. 24715/2004 afferma che «ne deriva che alle medesime non si applica la disciplina prevista dagli artt. 266 e segg. c.p.p., fermo restando il limite della tutela della libertà domiciliare di cui all'art. 14 della Costituzione da valutarsi di volta in volta».

Un riferimento ad un limite ulteriore, non definito dalla legge, che potrebbe «di volta in volta» altrimenti condizionare l'utilizzabilità delle captazioni.

Ciò che rileva è invece, ad avviso di questo giudice, per l'appunto la mancanza di un divieto normativo ovvero di una norma regolatrice esplicita di queste attività, in quanto svolte in legittimo ambito investigativo e sotto la direzione del pubblico ministero.

Si può incidentalmente notare che norme espressamente regolatrici e divieti non sono rinvenibili nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Nel provvedimento generale sulla videosorveglianza del 29 aprile 2004, il Garante per la protezione dei dati personali, richiamando il principio di liceità di cui agli artt. 18 ss. d.lgs. n. 196/2003, non può che limitarsi ad affermare la necessità del rispetto delle norme penali che vietano le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni.

Ritiene, sul punto, questo giudice, che esista un'area normativamente non definita, tale da porre in contrasto la formulazione attuale dell'art. 266, secondo comma, c.p.p. con le norme costituzionali poste a tutela della libertà personale, dell'inviolabilità del domicilio e della libertà di comunicazione; inaccettabile sarebbe infatti la diversa conclusione dell'esistenza di un confine definito e rigido tra intercettazioni disciplinate dal codice di procedura penale ed altre captazioni investigative — quali quelle di cui qui si discute — penalmente illecite ai sensi dell'art. 615-*bis* c. pen.

Inoltre il vuoto normativo a suo tempo evidenziato da codesta Corte costituzionale, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali citati, porta, in casi come quello palesatosi nel presente processo, ad invertire la sequenza di garanzia, sovrapponendo impropriamente le forme processuali di corretta acquisizione di fonti di prova alle garanzie di libertà fondamentali.

Ed infatti, quella giurisprudenza ordinaria finisce con il dire al pubblico ministero e alla stessa alla polizia giudiziaria: è possibile «captare» all'interno di luoghi di privata dimora senza autorizzazione giurisdizionale; se poi si saranno captate «comunicazioni» gli esiti saranno inutilizzabili, altrimenti si saranno ottenute prove documentali utilizzabili.

Si tratta a parere di questo giudice di una situazione che vulnera i principi costituzionali espressi negli artt. 13, primo comma e 2, 14, primo e secondo comma, e 15 della Costituzione, non è risolvibile per sola via interpretativa.

Non a caso, nella citata sentenza n. 135/2002, quando si parla di «captazione di immagini in luoghi di privata dimora» si fa riferimento ad un concetto che eccede la possibilità di estensione della portata dell'art. 266, secondo comma, c.p.p.

Non si può infatti ritenere che qualsiasi captazione, in quanto potenzialmente acquisitiva di [o potenzialmente incidente su] comunicazioni tra presenti in luoghi di privata dimora rientri nella previsione dell'art. 266 c.p.p.; ed allora vi sono captazioni che non necessariamente sono acquisitive di [o incidenti su] comunicazioni tra presenti in luoghi di privata dimora e che, in quanto tali, rimangono prive di regolamentazione e limiti.

Quest'ultimo stato di cose ha consentito di agire in corso di indagine senza autorizzazioni giurisdizionali e di introdurre nel processo, quali documenti, esiti di captazioni domiciliari.

D'altro canto la particolarità della materia, e la stessa la rapida evoluzione delle tecnologie, non consentono di accettare che la situazione, puntualmente evidenziata, all'epoca, dalla Corte costituzionale, rimanga tale, nella perdurante inerzia del legislatore, lasciando la stessa fondamentale ricognizione dei confini di legittimità di «forme di intrusione divenute attuali solo per effetto dei progressi tecnici successivi», alla mera interpretazione giurisprudenziale dei giudici ordinari di merito e di legittimità.

Si consideri — e si tratta di semplici esempi di tecnologie già diffuse e note: altre, più efficaci ed invasive, sono di sicura imminente introduzione — la possibilità di *inspicere* dall'alto garantita dalle immagini satellitari con un livello di definizione tale da consentire, ad esempio, di seguire i movimenti di persone presenti in un luogo di privata dimora (un terrazzo, un giardino) pur chiuso a livello del suolo agli sguardi esterni da mura o altro; ovvero alla termografia a raggi infrarossi, una tecnica che sfrutta l'energia emessa spontaneamente da qualsiasi

corpo, e che avvalendosi di una strumentazione portatile costituita essenzialmente da una telecamera/termocamera e da una centralina di rilevazione, consente di localizzare, dall'esterno, la presenza di persone, il loro profilo e il loro movimento all'interno di edifici.

Situazioni non diverse, qualitativamente, da quella evidenziatasi nel presente processo, in cui captazioni di immagini in un luogo di privata dimora (l'abitazione dell'imputato Parietti, comprensiva del davanzale della sua finestra) sono avvenute senza alcun provvedimento autorizzativo giurisdizionale e si dovrebbero tradurre in documenti utilizzabili nel processo — salva ovviamente la loro concreta valutazione probatoria — in quanto riproducenti comportamenti «non comunicativi» del titolare del domicilio e di altre persone in esso recatesi.

La necessità, minima, di assoggettare a provvedimento autorizzatorio giurisdizionale, che ad avviso di questo giudice, per la natura dei beni tutelati, dovrebbe essere, come per le intercettazioni «tradizionali», il giudice per le indagini preliminari, comporta che il giudizio in corso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 266, secondo comma, c.p.p. in relazione agli artt. 13, primo e secondo comma, 14, primo e secondo comma, e 15 della Costituzione.

La pronuncia che si chiede alla Corte costituzionale, alla luce della citata sentenza 11-24 aprile 2002, n. 135, è una sentenza additiva, che estenda la previsione regolatrice di «intercettazione di comunicazioni tra presenti» a qualsiasi «captazione di immagini in luoghi di privata dimora» (sent. 135/2002 § 2.2) sia pure non configurabile in concreto come forma di intercettazione di comunicazioni fra presenti.

Non si ritiene di sottoporre all'esame della Corte costituzionale alcuna altra norma del codice di procedura penale in materia di intercettazioni, essendo sufficiente l'esame dell'art. 266, secondo comma, c.p.p. alla luce dei rinvii contenuti all'interno del capo IV del libro III, titolo III del codice di procedura penale.

P. Q. M.

Il tribunale, visto l'art. 23, terzo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuto che il giudizio in corso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 266, secondo comma, c.p.p. in relazione agli artt. 13, primo e secondo comma, 14, primo e secondo comma, e 15 della Costituzione, sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga integralmente notificata al pubblico ministero, agli imputati e ai loro difensori, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Varese, addì 13 gennaio 2006

Il giudice: BATTARINO

06C0469

AUGUSTA IANNINI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

(GU-2006-GUR-023) Roma, 2006 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 6 0 6 0 7 *

€ 12,00