*1ª SERIE SPECIALE*

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

**Anno 147° — Numero 48**

# GAZZETTA UFFICIALE

## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

*PARTE PRIMA* **Roma - Mercoledì, 6 dicembre 2006** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06 85081

## AVVISO AGLI ABBONATI

**Dal 30 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2007. Contemporaneamente sono state spedite le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali premarcati *(di colore rosso)* per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di tali bollettini e di utilizzare invece quelli prestampati di colore nero solo per segnalare eventuali variazioni.**

**Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 28 gennaio 2007 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 25 febbraio 2007.**

**Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2007 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.**

# CORTE COSTITUZIONALE

# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **396.** Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali per il compimento di atti contrari a Costituzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato alla «tutela della Costituzione» - Eccezione di inammissibilità della Regione resistente per omessa menzione, nella delibera del Consiglio dei ministri contenente la determinazione ad impugnare, degli «atti contrari a Costituzione» - Accoglimento - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 127; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali «per gravi motivi di ordine pubblico» - Omessa esclusione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ordine pubblico - Eccezione di inammissibilità della Regione resistente per genericità della censura e per erronea indicazione del parametro - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *h)*, in relazione al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 142.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali anche «per gravi motivi di ordine pubblico» - Omessa esclusione - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale** *in parte qua.*

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *h)*, in relazione al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 142 ..... *Pag.* 15

N. **397.** Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per mancato chiarimento in ordine ai parametri evocabili - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, artt. 117 e 120.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa regionale - Genericità della censura - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, art. 117.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei limiti posti al potere sostitutivo regionale nonché lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, art. 120 ..... *Pag.* 20

N. **398.** Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Legge regionale di recepimento di direttiva CEE - Ricorso del Governo - Impugnativa di disposizioni della legge regionale non inclusa nella deliberazione del Consiglio dei ministri né nell'allegata relazione del Dipartimento degli Affari regionali - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo III (artt. 16-17).
– Costituzione, art. 117, commi primo e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2001/42/CE, in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e della direttiva 2003/4/CE, in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale (capi I e II della legge regionale 6 maggio 2005, n. 11) - Ricorso del Governo - Denunciata attuazione di direttive comunitarie aventi un carattere fortemente unitario comportante la necessità di attuazione esclusivamente statale - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo I (artt. 2-12) e Capo II (artt. 13-15).
– Costituzione, art. 117, comma primo.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2001/42/CE, in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Ricorso del Governo - Lamentata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e denunciata insussistenza di competenza regionale in ordine all'attuazione di direttive comunitarie in detta materia - Ammissibilità di interventi legislativi regionali in virtù della natura «trasversale» della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo I (artt. 2-12).
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *s)*, e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2003/4/CE, in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso del Governo - Lamentata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» - Inerenza delle norme censurate alla disciplina del diritto di accesso e conformità delle stesse ai limiti posti dalla legislazione statale - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo II (artt. 13-15).
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *r)* e *s)* e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16 » 25

N. **399.** Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione delle competenze della Regione in materia di organizzazione regionale - Attinenza della normativa censurata al diritto di accesso e competenza dello Stato in ordine alla fissazione dei livelli essenziali di tutela anche in attuazione della normativa comunitaria - Salvaguardia delle competenze regionali mediante clausola di cedevolezza contenuta nella legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, artt. 3, 4, 5, 8 e 12.
– Costituzione, artt. 76 (in relazione alla legge 31 ottobre 2003, n. 306, art. 1, comma 5) e 117, commi quarto e quinto, in relazione alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22; e 6, numero 3.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Disposizioni finanziarie - Utilizzazione delle risorse disponibili (umane, finanziarie e strumentali) secondo la legislazione vigente - Prevista esclusione di nuove o maggiori spese o minori entrate - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Prescrizioni rientranti nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, art. 12, commi 2 e 3.
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e ss.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, artt. 3, 4, 5, 8 e 12.
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 8 ..... *Pag.* 33

N. **400.** Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Indagini preliminari - Ritardo abnorme o comunque ingiustificato nella iscrizione della notizia di reato a cura del pubblico ministero - Inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di cui all'art. 405, comma 2, c.p.p. - Mancata previsione - Lamentata lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Contraddittorietà tra la formulazione del *petitum* e le doglianze contenute nell'ordinanza di remissione - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Cod. proc. pen., art. 407, comma 3.
– Costituzione, art. 24, secondo comma ..... » 39

N. **401.** Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Delegificazione - Abrogazione delle norme legislative all'entrata in vigore delle norme regolamentari. Valutazione spettante al giudice comune.**

**Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca automatica nei confronti dei soggetti già sottoposti a misure di sicurezza personali - Lamentata irragionevolezza della automaticità della revoca indipendentemente da ogni valutazione sulla pericolosità sociale, violazione del principio di tutela del lavoro, eccesso di delega - Questione riferibile a disposizione di natura regolamentare - Manifesta inammissibilità.**

– D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, sostituito dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575.
– Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 76.

N. **402.** Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Giudice di pace di Bassano del Grappa - Carenze formali e sostanziali dell'atto introduttivo - Inammissibilità del ricorso.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 25 maggio 2005.
– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi avanti alla Corte Costituzionale, art. 26 ..... *Pag.* 44

N. **403.** Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Emissione di assegni senza provvista - Trattamento sanzionatorio - Pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria e applicazione graduale della sanzione accessoria del divieto di emettere assegni - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento rispetto alle violazioni del codice della strada - Questione priva di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.**

– Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 2, 5 e 5-*bis*, come sostituiti dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.
– Costituzione, art. 3 ..... » 46

N. **404.** Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale assunto in base a concorso per soli titoli nella categoria D (Funzionario direttivo) - Attribuzione della qualifica di dirigente di terza fascia - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Successiva promulgazione della delibera legislativa impugnata con omissione della disposizione oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.**

– Delibera legislativa della Regione Siciliana del 25 marzo 2006, n. 1037, art. 5.
– Costituzione, artt. 3 e 97 ..... » 47

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **105.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2006 (della regione Friuli-Venezia Giulia).

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di operare esclusivamente con gli enti pubblici costituenti o partecipanti e correlativo divieto di operare nel libero mercato, obbligo di oggetto sociale esclusivo, nullità dei contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata sottoposizione a regime giuridico restrittivo e discriminatorio senza la previsione di una condizione di esonero dalla concorrenza attraverso un regime di affidamento diretto - Denunciata lesione delle competenze legislative in materia di «organizzazione della Regione e degli enti locali» e «industria e commercio», interferenza con l'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di eguaglianza rispetto alle società costituite e partecipate dallo Stato, violazione del diritto di libera iniziativa economica, violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di certezza del diritto.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, commi 1, 2 e 4.
– Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di cessazione delle attività non consentite, anche attraverso cessione o scorporo, e perdita di efficacia dei relativi contratti - Termini - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata contraddittorietà in relazione ai diversi periodi di dodici e diciotto mesi stabiliti per l'applicazione della norma - Denunciata contrarietà ai principi di ragionevolezza, di affidamento e di buona fede, nonché lesione indiretta delle competenze regionali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, 41, 117, comma quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Nullità dei contratti stipulati dalle società che conservino partecipazioni in altre società o enti - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata contrarietà ai principi di ragionevolezza, di affidamento e di buona fede, nonché lesione indiretta delle competenze regionali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, comma 4.
– Costituzione, artt. 3, 41, 117, comma quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti ed organismi pubblici non territoriali - Riduzione nella misura del 10 per cento delle spese di funzionamento relative all'anno 2006, nonché nella misura del 20 per cento di quelle iniziali dell'anno 2006 per il triennio 2007-2009 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata incidenza, con vincoli di spesa puntuali, sugli enti pubblici non territoriali regionali - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti alla sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria di spesa della Regione, violazione del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, contrarietà al principio di proporzionalità.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 22, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis*, 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14; 5, nn. 6, 8 e 9; e 48 ..... *Pag.* 49

N. **106.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2006 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Servizio idrico integrato - Obbligo di separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali, in specie quello della unicità della gestione, della disciplina nazionale e comunitaria, lesione dell'autonomia costituzionale amministrativa e finanziaria garantita ai comuni, alle città metropolitane ed alle province.**

– Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 49, comma 1, come novellato dall'art. 2 (*recte*: 4), comma 1, lett. *p)* della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18.
– Costituzione, artt. 114, 117, 118, comma secondo, e 119; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 143, 147, 148, 150, 151, 153 e 176; d.lgs.18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Servizio idrico integrato - Obbligo di affidamento dell'attività di erogazione unicamente mediante procedure di gara ad evidenza pubblica con le modalità di cui alla lettera *a)* del comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza con riguardo ai sistemi di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica, e in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, nonché compressione dell'autonomia degli enti locali.**

– Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 49, comma 4, come novellato dall'art. 2 (*recte*: 4), comma 1, lett. *p)* della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18.
– Costituzione, artt. 114, 117, comma secondo, lett. *e)* e *p)*, 118 e 119; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141, comma 2, 147, 148 e 150; d.lgs.18 agosto 2000, n. 267, art. 113 » 58

N. **107.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2006 (della Regione Valle D'Aosta).

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di operare esclusivamente con gli enti pubblici costituenti o partecipanti e correlativo divieto di operare nel libero mercato, obbligo di oggetto sociale esclusivo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata alterazione e distorsione della concorrenza con contraddittorietà rispetto al fine perseguito - Denunciata lesione delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione della Regione e degli enti locali, violazione del principio di eguaglianza rispetto alle società costituite e partecipate dallo Stato, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, leale collaborazione.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13.
– Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, commi secondo e quarto, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*.

**Impiego pubblico - Riduzione del 20% delle diarie per missioni all'estero - Applicabilità al personale della Regione e degli enti locali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata previsione di vincolo puntuale a singola voce di spesa - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti alla sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia finanziaria regionale nonché delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione della Regione e degli enti locali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 28, comma 1.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a)* e 3, comma 1, lett. *f)*.

**Amministrazione pubblica - Divieto di assunzioni di personale, a qualsiasi titolo, nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti nel comma 198 della legge finanziaria per il 2006 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata natura puntuale e specifica della disposizione non riconducibile a norma di principio - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, finanziaria e di organizzazione della Regione.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 30, modificativo del comma 204 dell'art. 1 della legge 2005, n. 266.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*; 3, comma 1, lett. *f)* e 4.

**Amministrazione pubblica - Costituzione di un «tavolo tecnico» con rappresentanti delle Regioni e dello Stato allo scopo di monitorare e verificare gli adempimenti previsti nel comma 198 dell'art. 1 della legge 266/2006 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata introduzione di controllo sugli atti di spesa delle Regioni, nonché omessa considerazione della particolare posizione da riconoscersi alla autonomia speciale con riferimento alla composizione del «tavolo tecnico» - Denunciata lesione delle prerogative della Regione che escludono controlli sugli atti amministrativi.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 30, modificativo del comma 204 dell'art. 1 della legge 2005, n. 266.
– Costituzione, art. 116, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2; Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lett. *b)*..... *Pag.* 61

N. **526.** Ordinanza della Corte d'appello di Bologna (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) del 5 aprile 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 [sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.] e 10.
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112..... » 70

N. **527.** Ordinanza della Corte d'appello di Bologna (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) del 23 marzo 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva - Lesione del principio del giusto processo - Violazione del principio della parità delle parti - Contrasto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 111, commi primo e secondo, e 112..... » 73

N. **528.** Ordinanza della Corte d'appello di Brescia (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) del 20 aprile 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Appello della parte civile contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.**

– Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Mancata previsione di una disciplina transitoria per gli appelli proposti dalla parte civile prima dell'entrata in vigore della novella analoga a quella prevista per le altre parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111 ..... *Pag.* 75

N. **529.** Ordinanza della Corte d'appello di Trento - Sezione distaccata di Bolzano (pervenuta alla Corte costituzionale il 23 ottobre 2006) del 10 marzo 2006.

**Maso chiuso - Controversie relative all'ordinamento dei masi chiusi - Obbligo di esperire tentativo di conciliazione prima di proporre la domanda giudiziale - Previsione recata da legge statale - Violazione della potestà legislativa primaria ed esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano nella materia «ordinamento dei masi chiusi», comprensiva dei profili processuali - Richiamo alle sentenze nn. 4/1956 e 55/1964 della Corte costituzionale.**

– Legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 35, comma 2.
– Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, n. 8 ..... » 78

N. **530.** Ordinanza della Corte d'appello di Messina del 23 giugno 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112..... » 81

N. **531.** Ordinanza della Corte d'appello di Roma (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) del 19 aprile 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevole durata e speditezza del processo - Violazione del principio di ragionevolezza.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 4 [sostitutivo dell'art. 428 cod. proc. pen.] e 11 [*recte*: 10].
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112..... » 85

N. **532.** Ordinanza del Tribunale di Ancona del 23 maggio 2006.

**Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999 - Ingiustificato deteriore trattamento di detto personale rispetto ai lavoratori A.T.A., a parità di qualifica ed anzianità di servizio - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Interferenza sulla funzione giurisdizionale.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
– Costituzione, artt. 3, 36, 101, 102 e 104 ..... *Pag.* 87

N. **533.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Bari del 10 maggio 2006.

**Imposte e tasse - Sanzioni amministrative tributarie - Sanzioni relative al rapporto fiscale proprio di società o enti con personalità giuridica - Riferibilità esclusivamente alla persona giuridica - Previsione applicabile alle violazioni non ancora contestate o per le quali la sanzione non sia stata ancora irrogata alla data (26 marzo 2003) di entrata in vigore del decreto-legge n. 269/2003 - Conseguente retroattivo spostamento della responsabilità per violazioni pregresse dalla persona fisica autrice alla persona giuridica beneficiaria - Lesione dei principi di ragionevolezza e di certezza dell'ordinamento - Violazione del principio di irretroattività della legge tributaria e delle sanzioni tributarie - Contrasto con il principio dell'affidamento del cittadino e della prevedibilità dell'imposizione di prestazioni patrimoniali - Assenza dei presupposti per l'esercizio della decretazione d'urgenza.**

– Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 7, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 23, 25 e 77 ..... » 91

N. **534.** Ordinanza della Corte d'appello di Catania (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) del 19 aprile 2006.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso all'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti - Disparità di trattamento tra pubblico ministero e parte civile - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112 ..... » 95

N. **535.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Palermo, del 24 maggio 2006.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Controversie in materia di fermo tributario di veicoli - Attribuzione, secondo la giurisprudenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione, costituente «diritto vivente», al giudice ordinario - Irragionevole deroga al principio dell'attribuzione al giudice amministrativo delle controversie relative agli interessi legittimi - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.
– Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113 ..... » 98

N. **536.** Ordinanza del Tribunale di Napoli (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) del 12 aprile 2006.

**Brevetti, marchi e privative industriali - Controversie devolute alla cognizione delle sezioni dei tribunali specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale - Assoggettamento al «rito societario» regolato dal decreto legislativo n. 3/2005 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 30/2005, recante il codice della proprietà industriale - Esorbitanza dai limiti temporali della delega relativa all'istituzione delle sezioni specializzate - Estraneità all'oggetto della delega per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Eccesso di delega sotto più profili.**

– Codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30), art. 134, comma 1.
– Costituzione, art. 76 [in relazione agli artt. 15 e 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273].

**Brevetti, marchi e privative industriali - Deleghe al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale e per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Genericità - Omessa determinazione di principi e criteri direttivi - Insufficienza a consentire al Governo di assoggettare al «rito societario» le controversie devolute alle sezioni specializzate.**

– Legge 12 dicembre 2002, n. 273, artt. 15 e 16.
– Costituzione, art. 76 ..... *Pag.* 108

N. **537.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste del 22 giugno 2006.

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32 ..... » 111

N. **538.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste del 22 giugno 2006.

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32 ..... » 115

N. **539.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste del 22 giugno 2006.

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32 ..... » 119

N. **540.** Ordinanza della Corte dei conti, sez. giur.le per la Regione Toscana - Firenze, (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 ottobre 2006) del 30 marzo 2006.

**Previdenza ed assistenza sociale - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti prima della legge n. 724/1994 - Ingiustificato deteriore trattamento dei percettori di plurimi trattamenti pensionistici ante legge n. 724/1994 (aventi diritto al mantenimento di più indennità integrative speciali ancorate al minimo INPS) ed i percettori di plurime pensioni post legge n. 724/1994 (godenti, a parità di condizioni e trattamenti pensionistici, di indennità integrative speciali integrali) - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 36 e 38 ..... *Pag.* 124

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **396**

*Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali per il compimento di atti contrari a Costituzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato alla «tutela della Costituzione» - Eccezione di inammissibilità della Regione resistente per omessa menzione, nella delibera del Consiglio dei ministri contenente la determinazione ad impugnare, degli «atti contrari a Costituzione» - Accoglimento - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 127; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali «per gravi motivi di ordine pubblico» - Omessa esclusione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ordine pubblico - Eccezione di inammissibilità della Regione resistente per genericità della censura e per erronea indicazione del parametro - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *h)*, in relazione al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 142.

**Sicurezza pubblica - Legge della Regione Sardegna - Possibilità di rimozione o sospensione degli amministratori locali da parte degli organi regionali anche «per gravi motivi di ordine pubblico» - Omessa esclusione - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *h)*, in relazione al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 142.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e comunità montane)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 5 dicembre 2005, depositato in cancelleria il 13 dicembre 2005 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2006 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'Avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Salvatore Alberto Romano e Graziano Campus per la Regione Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso — notificato il 5 dicembre 2005 e depositato il successivo 13 dicembre — per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e comunità montane)», «nella parte in cui, richiamando l'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2002 [*recte:* 2000], non esclude la violazione della Costituzione ed i gravi motivi di ordine pubblico».

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'art. 3 della legge regionale impugnata sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che prevede la rimozione e la sospensione di amministratori locali ad opera degli organi regionali genericamente «nei casi disciplinati dall'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2002» (disposizione che stabilisce che ciò possa avvenire «quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico»), implicitamente quindi affermando la competenza regionale anche allorché vengano in rilievo la violazione della Costituzione e l'esistenza di gravi motivi di ordine pubblico.

La denunciata illegittimità costituzionale deriverebbe, anzitutto, dalla violazione della competenza esclusiva dello Stato alla «tutela della Costituzione», competenza che si desumerebbe — ad avviso del ricorrente — «da principi, sui quali non è il caso di soffermarsi», e che troverebbe conferma anche nell'art. 127 Cost.

In secondo luogo, sarebbe costituzionalmente illegittimo il riferimento alla valutazione dei «gravi motivi di ordine pubblico», dal momento che il ricorrente osserva che «quando lo statuto regionale è entrato in vigore, la competenza legislativa della Regione Sardegna, prevista nell'art. 3, lettera *a)*, sicuramente non si estendeva allo scioglimento degli organi degli enti locali per ragioni di ordine pubblico»; infatti, «secondo i principi generali dell'ordinamento, tenendo conto delle competenze legislative che l'art. 117 Cost. assegnava alle regioni, la tutela dell'ordine pubblico competeva allo Stato in via esclusiva». Inoltre, «se oggi la regione dovesse rivendicare la potestà legislativa in materia ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si dovrebbe attenere alla nozione di ordine pubblico» di cui al secondo comma del vigente art. 117 Cost.

Più in generale, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che nelle materie di competenza esclusiva della Regione, di cui all'art. 3 dello Statuto (nel caso di specie, viene erroneamente richiamata la competenza in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione»), i poteri legislativi regionali devono essere esercitati «in armonia con i principi dell'ordinamento dello Stato», fra i quali dovrebbero essere «sicuramente compresi i principi desumibili dall'ordinamento costituzionale». Su questa base, richiamata la giurisprudenza di questa Corte sull'interpretazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, della Costituzione circa la definizione della materia «ordine pubblico e sicurezza», affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come riferita agli interventi «finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», si conclude che «non dovrebbe essere posto in dubbio che siano questi, soprattutto perché di rango costituzionale, principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ai sensi della norma statutaria».

2. — Con atto depositato il 13 gennaio 2006, si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o comunque infondato.

La difesa della Regione premette che il legislatore sardo, con la legge in esame, nell'esercizio della propria competenza «primaria» in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3, lettera *b)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come sostituita dall'art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), ha provveduto a disciplinare le ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali (art. 2), nonché di rimozione e sospensione degli amministratori locali (art. 3), modellando «la disciplina regionale sulla falsariga di quella vigente a livello nazionale»; «ciò a dimostrazione della assenza di qualsiasi intenzione di "prevaricazione" nei confronti delle competenze dello Stato».

Ad avviso della resistente, la censura concernente la mancata esclusione degli «atti contrari a Costituzione» dall'ambito di applicazione dell'art. 3 della legge regionale impugnata sarebbe, anzitutto, radicalmente inammissibile, in quanto palesemente esorbitante dalla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso di sollevare la questione di costituzionalità.

La censura sarebbe inoltre manifestamente inammissibile per genericità, dal momento che mancherebbe nel ricorso l'individuazione del parametro.

In ogni caso, la censura si rivelerebbe infondata nel merito, giacché verrebbe in considerazione non tanto una specifica funzione di «tutela della Costituzione», «quanto piuttosto una più modesta funzione di controllo e sanzione nei confronti di prassi e attività amministrative» confliggenti con le norme costituzionali; una simile attività, infatti, non differirebbe in nulla «da quell'obbligo di assicurare il rispetto della Costituzione che incombe su tutti i soggetti pubblici e a cui, a maggior ragione, è tenuta una Regione, come la Sardegna, dotata di un'autonomia speciale costituzionalmente garantita e di una specifica competenza legislativa in materia di enti locali». La conformità della norma al quadro costituzionale risulterebbe confermata dalla vigenza di norme analoghe nelle legislazioni delle altre Regioni ad autonomia speciale.

Quanto alla censura concernente l'ipotesi di rimozione/sospensione degli amministratori locali per «gravi motivi di ordine pubblico», essa risulterebbe inammissibile per genericità, nonché per «erronea indicazione del parametro statutario rilevante». L'unica disposizione dello statuto speciale invocata dal ricorrente sarebbe palesemente inconferente rispetto al caso di specie, trattandosi dell'art. 3, lettera *a)*, che riconosce alla Regione la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione»; né, ad avviso della resistente, «la mera citazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h)*, della Costituzione potrebbe ritenersi sufficiente a sostenere l'ammissibilità della censura, dal momento che, trattandosi di Regione speciale, occorrerebbe indicare la norma dello statuto che si pretende violata».

Nel merito, l'infondatezza della censura in esame discenderebbe dall'interpretazione restrittiva che lo Stato vorrebbe accreditare della disposizione impugnata. Secondo la Regione Sardegna, infatti, quest'ultima non avrebbe «inteso escludere la competenza a favore delle autorità statali per "motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"». Tale riserva sarebbe da ritenere «implicita nell'art. 3», poiché questo articolo andrebbe «letto in armonia con il precedente art. 2 che, al comma 6, esplicitamente riconosce tale competenza statale».

La Regione afferma, pertanto — in termini inequivoci ed anche in considerazione del canone interpretativo che impone di preferire l'interpretazione più coerente non solo con la Costituzione ma anche con la *ratio* e la stessa impostazione generale dell'atto normativo in questione —, che «la stretta affinità che intercorre tra lo scioglimento e la rimozione nonché, soprattutto, l'assoluta identità dei presupposti che giustificano entrambe le misure (atti contrari a Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge e gravi motivi di ordine pubblico) impongono [...] di ritenere che quanto esplicitamente disposto nella legge regionale n. 13 del 2005 per un caso (lo scioglimento) non possa non valere implicitamente anche per l'altro (la rimozione)».

Da ultimo, in estremo subordine, nel caso in cui questa Corte non ritenesse di poter accedere all'interpretazione appena indicata, la Regione Sardegna chiede comunque la pronuncia di una «sentenza interpretativa di rigetto».

3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Sardegna ha depositato una memoria nella quale ribadisce le argomentazioni difensive già svolte in sede di costituzione in giudizio.

4. — Anche l'Avvocatura dello Stato, ha depositato memoria, contestando nel merito l'interpretazione della norma censurata prospettata dalla Regione Sardegna, con la quale si vorrebbe accreditare la tesi secondo cui le esclusioni esplicitamente contemplate nell'art. 2, comma 6, della legge regionale in questione per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali sarebbero, in realtà, da ritenere implicitamente applicabili anche alle fattispecie previste nell'art. 3. Anzi, ad avviso del ricorrente, una simile tesi dimostrerebbe la fondatezza del ricorso, dal momento che l'affinità delle ipotesi disciplinate dalle due norme risulterebbe tutt'altro che evidente.

Quanto all'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale con riferimento alla censura concernente la mancata esclusione degli «atti contrari alla Costituzione», la quale non sarebbe supportata dalla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura dello Stato osserva che «la relazione allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri richiama l'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale "secondo cui la potestà legislativa primaria attribuita alla regione deve comunque essere esercitata in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica"»; tanto basterebbe a dimostrare l'infondatezza dell'eccezione.

Infondata sarebbe anche l'eccezione di inammissibilità «perché la censura sarebbe stata proposta in termini generici ed indicando un parametro costituzionale sbagliato». Sostiene in proposito l'Avvocatura dello Stato che il richiamo contenuto nella parte iniziale del ricorso alla disciplina statutaria — e, in particolare, all'art. 3 — in materia di «scioglimento degli organi degli enti locali» renderebbe evidente il riferimento alla lettera *b)* e non alla lettera *a)*, «indicata inesattamente per un errore di trascrizione».

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e comunità montane)», nella parte in cui non esclude la violazione della Costituzione e i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali possono intervenire gli organi regionali in tema di rimozione o sospensione degli amministratori locali.

La denunciata illegittimità deriverebbe dal fatto che, secondo l'art. 3 dello statuto speciale della Regione Sardegna, (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), i poteri legislativi devono essere esercitati «in armonia con i principi dell'ordinamento dello Stato», fra i quali dovrebbero essere «sicuramente compresi i principi desumibili dall'ordinamento costituzionale». Fra questi principi andrebbe anzitutto annoverata la esclusiva competenza dello Stato alla «tutela della Costituzione», competenza che si desumerebbe «da principi, sui quali non è il caso di soffermarsi», e che troverebbe conferma anche nell'art. 127 della Costituzione.

In secondo luogo, sarebbe costituzionalmente illegittimo il riferimento alla valutazione, da parte degli organi regionali, dei «gravi motivi di ordine pubblico», dal momento che una competenza regionale del genere in una tale materia non sarebbe contenuta nel testo dello Statuto regionale, né potrebbe essere deducibile dal nuovo art. 117 della Costituzione, il cui secondo comma, alla lettera *h)*, riserva anzi esplicitamente allo Stato ogni competenza in tema di «ordine pubblico e sicurezza».

2. — La Regione resistente eccepisce l'inammissibilità della questione relativa all'asserita mancata esclusione degli «atti contrari a Costituzione» dall'ambito di applicazione della disposizione oggetto di censura, dal momento che ad essa non farebbe riferimento alcuno la delibera del Consiglio dei ministri (e l'allegata relazione ministeriale) contenente la determinazione ad impugnare l'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 13 del 2005.

L'eccezione deve essere accolta.

In applicazione di un costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte (fra le più recenti si vedano le sentenze n. 49 del 2006, n. 360 e n. 300 del 2005, e n. 134 del 2004), la questione in esame è inammissibile, dal momento che la relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri fa riferimento alla asserita incostituzionalità dell'art. 3 della legge regionale impugnata solo «nella parte in cui omette di riservare agli organi statali l'adozione dei provvedimenti di rimozione o di sospensione degli amministratori locali per motivi di ordine pubblico o per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso».

Peraltro, il riferimento ai fenomeni di tipo mafioso — contenuto nella citata delibera — va considerato in realtà estraneo all'articolo impugnato, sulla base di quanto contenuto nell'art. 1 della legge regionale n. 13 del 2005 e nell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e comunque non è stato introdotto nel ricorso come oggetto dell'impugnazione governativa.

3. — Anche in relazione alla seconda questione, concernente la mancata esclusione dall'ambito della norma impugnata dei «gravi motivi di ordine pubblico», la Regione resistente eccepisce la inammissibilità del ricorso statale «per genericità della censura sollevata ed erronea indicazione del parametro statutario rilevante»; ciò con specifico riferimento alla sommaria formulazione dell'atto introduttivo del giudizio, il quale in realtà per due volte si riferisce alla competenza legislativa regionale in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», di cui all'art. 3, lettera *a)*, dello Statuto regionale, invece che alla competenza legislativa regionale in tema di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3, lettera *b)*, dello Statuto regionale.

Questa eccezione non può essere accolta.

La relazione ministeriale allegata alla delibera governativa di impugnazione, da un lato, individua specificamente la disposizione censurata e dunque l'oggetto del giudizio, dall'altro, indica con chiarezza la norma statutaria violata, cioè l'art. 3, in particolare facendo correttamente riferimento alla competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna in tema di «ordinamento degli enti locali» — la quale non potrebbe «ricomprendere in tale ambito specifiche competenze in materia di ordine pubblico [...], che sono da considerarsi riservate agli organi statali, secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lettera *h)* Cost.» — e affermando che comunque la competenza regionale, sulla base del primo comma dell'art. 3 dello statuto speciale, deve «essere esercitata in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica». La circostanza che nell'atto introduttivo del giudizio si richiami erroneamente la competenza di cui alla lettera *a)* dell'art. 3 dello statuto speciale, anziché quella di cui alla lettera *b)*, può peraltro essere superata considerando che lo stesso ricorso, seppur in modo alquanto sommario, mette in evidenza come nello statuto siano estranei alle competenze legislative attribuite alla Regione i profili riconducibili al concetto di ordine pubblico e come tale incompetenza non appaia

revocabile in dubbio neppure mediante l'ipotetica applicazione dell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dato che l'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

3. — Nel merito, la questione relativa alla applicabilità della disposizione regionale in tema di rimozione e sospensione degli amministratori locali anche all'ipotesi in cui sussistano «gravi motivi di ordine pubblico», è fondata.

Non possono esservi dubbi sulla estraneità dall'area delle competenze legislative della Regione dei profili concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, così come risulta anche dall'art. 49 dello Statuto regionale e dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

D'altra parte, la stessa Regione resistente sembra essere di ciò consapevole, tanto da sostenere che la disposizione impugnata andrebbe in realtà interpretata nel senso che anche per le ipotesi di rimozione e sospensione degli amministratori locali debba applicarsi il comma 6 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 13 del 2005, che afferma espressamente la perdurante competenza statale «per motivi di ordine pubblico» per quanto riguarda i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

Peraltro, deve rilevarsi che la normativa statale distingue espressamente i casi di scioglimento dei consigli (art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000) da quelli di rimozione degli amministratori (art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000), sicché, malgrado l'esplicita esclusione contenuta nell'art. 2 della legge regionale in esame, la lettera dell'art. 3 della medesima legge, rinviando esclusivamente e genericamente ai «casi disciplinati dall'art. 142» del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non può che essere intesa come affermazione della competenza regionale in tutti i casi previsti dalla disposizione statale e, dunque (seppur del tutto irrazionalmente), in un significato opposto rispetto a quanto espresso nel comma 6 dell'art. 2. Tale interpretazione risulta confermata oltretutto da quanto previsto nell'art. 5-*bis* della legge regionale n. 13 del 2005, il quale fa salvi i poteri prefettizi previsti dal d.lgs. n. 267 del 2000 per i soli «casi richiamati al comma 6 dell'art. 2».

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 13 del 2005, nella parte in cui, richiamando i «casi disciplinati dall'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000» non esclude che la rimozione e la sospensione degli amministratori locali possa essere disposta dagli organi regionali per gravi motivi di ordine pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e comunità montane)», nella parte in cui non esclude i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali gli organi regionali possono disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali.*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge regionale n. 13 del 2005, nella parte in cui non esclude la violazione della Costituzione dall'ambito di applicazione della disposizione oggetto di censura, sollevata dal Presidente Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1088**

N. **397**

*Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per mancato chiarimento in ordine ai parametri evocabili - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, artt. 117 e 120.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa regionale - Genericità della censura - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, art. 117.

**Enti locali - Comunità montane - Legge della Regione Sardegna - Previsione di adempimenti a carico dei Presidenti delle Comunità montane - Mancato espletamento nel termine stabilito - Previsione della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei limiti posti al potere sostitutivo regionale nonché lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, art. 11, comma 3.
– Costituzione, art. 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
*Presidente:* Franco BILE;
*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11 ottobre 2005, depositato in cancelleria il successivo 19 ottobre ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2006 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'Avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Alberto Salvatore Romano per la Regione Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato l'11 ottobre 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 19 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni).

2. — Il suddetto art. 11, al comma 1, stabilisce che le comunità montane — istituite con le leggi regionali indicate nella tabella *A* allegata alla medesima legge n. 12 del 2005 — operano fino al novantesimo giorno successivo alla pubblicazione del piano di riordino degli ambiti territoriali ottimali; a decorrere dal novantunesimo giorno, pertanto, si intendono abrogate le leggi e le disposizioni regionali elencate nella suddetta tabella e le comunità montane sono soppresse.

È previsto, inoltre (art. 11, comma 2), che entro sessanta giorni prima della scadenza del suddetto termine, i presidenti delle comunità montane comunichino all'assessore degli enti locali una serie di dati (lo stato di consistenza dei beni mobili ed immobili, la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi; la situazione di bilancio; l'elenco dei procedimenti in corso; le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica).

Ai sensi del comma 3 dell'art. 11 della suddetta legge regionale, «qualora i presidenti delle comunità montane non provvedano entro il termine, il Presidente della Regione nomina un commissario *ad acta*».

3. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri tale ultima disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto violerebbe gli articoli 117 e 120 della Costituzione.

3.1. — La difesa dello Stato, preliminarmente, da un lato, riconosce che la Regione Sardegna ha «competenza legislativa esclusiva» in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», richiamando l'art. 1, comma 2, lettera *b)* (*recte*: art. 3, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, dall'altro, afferma che la competenza legislativa attribuita alle Regioni in relazione alle comunità montane deve essere ricondotta all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Non di meno, nell'esercizio di tale potestà legislativa, ad avviso del ricorrente, come ritenuto dal Consiglio di Stato con il parere n. 1506/2002 del 2003, le Regioni devono rispettare «la Costituzione, i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento comunitario, nonché le prerogative costituzionali degli enti locali (art. 114 della Costituzione), tenendo anche conto delle indicazioni che possono trarsi in materia dagli articoli 123, ultimo comma, e 44 della Costituzione».

3.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, pur riconoscendo che le Regioni possono disciplinare le comunità montane, anche prevedendo l'esercizio di un potere sostitutivo regionale nei confronti dei medesimi enti, afferma in sostanza che tale potere, per essere legittimo, deve rispettare i principi enunciati da questa Corte in ordine al potere sostitutivo esercitato dalle Regioni nei confronti degli enti locali (è richiamata, al riguardo, la sentenza n. 43 del 2004).

In particolare, il ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale, sul punto, ha affermato che:

le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge;

la sostituzione può essere prevista solo per compiere atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*;

il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo;

la legge deve disporre idonee garanzie procedimentali per l'esercizio di tale potere, in conformità al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, pertanto, poiché non prevede alcuna procedura per l'esercizio del potere in questione, né alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente (sentenza n. 69 del 2004), si porrebbe in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, anche perché le Comunità montane dispongono di un'autonomia fortemente garantita, come dimostrerebbe l'attribuzione alle stesse della potestà statutaria e regolamentare (si cita la sentenza n. 244 del 2005).

Infine, alla luce delle considerazioni che precedono, l'Avvocatura dello Stato ha dedotto che la norma regionale impugnata violerebbe il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto la richiamata autonomia statutaria ed organizzativa delle Comunità montane deve essere, in ogni caso, salvaguardata da parte delle Regioni, mediante norme che prevedano un procedimento volto a promuovere il loro coinvolgimento nell'ambito della procedura di esercizio dei poteri sostitutivi.

4. — Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, non fondato.

4.1. — In via preliminare, la Regione ha dedotto che il fondamento delle proprie competenze legislative, in materia di Comunità montane, deve essere rinvenuto nel proprio statuto speciale di autonomia e, in particolare, nell'art. 3, lettera *b)*, dello stesso.

La difesa regionale osserva, quindi, come il Presidente del Consiglio dei ministri, pur richiamando la suddetta norma statutaria, abbia invocato, quali parametri, le sole disposizioni costituzionali, senza chiarire per quale motivo le stesse debbano essere applicate alla Regione Sardegna.

Di conseguenza, il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto lo Stato, nel contestare la legittimità costituzionale delle leggi delle Regioni ad autonomia speciale, deve argomentare per quale ragione debba essere preso in considerazione il parametro costituzionale anziché lo statuto speciale (sono richiamate le sentenze n. 304 del 2005, n. 8 del 2004, n. 213 del 2003).

4.2. — Nel merito, la Regione resistente ha affermato che la questione di costituzionalità non è fondata, e ha dedotto una pluralità di argomenti difensivi.

In primo luogo, le Comunità montane non sono previste da alcuna norma costituzionale, e gli articoli 114 e 120 della Costituzione fanno riferimento solo ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni.

La difesa della Regione ricorda che, in un caso analogo, la Corte ha ritenuto compatibile con le norme costituzionali, anche a prescindere da particolari articolazioni procedimentali, la previsione, con legge regionale, di poteri sostitutivi esercitati dalla Regione nei confronti delle comunità montane (si cita la sentenza n. 244 del 2005).

Infine, la resistente sottolinea come la comunicazione prevista dalla disposizione impugnata avrebbe carattere obbligatorio, in quanto integralmente vincolata nel contenuto, attinente all'adempimento di una serie di obblighi di comunicazione di dati oggettivi, indispensabili per dare attuazione alla nuova disciplina regionale in materia di comunità montane.

In ogni caso, afferma la difesa regionale, qualora si dovesse ritenere necessario consentire all'ente sostituito di «interloquire», ciò potrebbe dare luogo ad una integrazione della disciplina regionale in via interpretativa, ma non ad una declaratoria di illegittimità costituzionale.

5. — In data 10 ottobre 2006 la Regione Sardegna ha depositato memoria con la quale ha ribadito le difese già svolte.

In particolare, la resistente ha riaffermato la sussistenza di una propria competenza legislativa esclusiva, in merito al riordino delle unioni di comuni e delle comunità montane, in ragione di quanto previsto dall'art. 3, lettera *b)*, dello statuto di autonomia.

Quindi, in via preliminare, la Regione ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri, nel dedurre l'illegittimità costituzionale della norma *de qua*, non avrebbe preso in esame le disposizioni statutarie, come, invece, ritenuto necessario dalla giurisprudenza di questa Corte.

Nel merito, la difesa regionale ha richiamato le argomentazioni già sottoposte all'esame della Corte, ponendo in evidenza come, *medio tempore*, la giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 456 del 2005, abbia riaffermato che le comunità montane non sono enti dotati di autonomia costituzionale garantita.

Pertanto, poiché solo Comuni, Province e Città metropolitane sono gli enti locali forniti di garanzia costituzionale, solo a quest'ultimi sono applicabili le disposizioni costituzionali invocate dallo Stato. Le comunità montane, invece, costituiscono enti locali creati e disciplinati da norme di rango sub-costituzionale, la cui adozione è rimessa, per la Regione Sardegna, alla potestà legislativa esclusiva della medesima, in base alle previsioni dello statuto speciale e, per le Regioni a statuto ordinario, alla potestà legislativa residuale delle stesse.

*Considerato in diritto*

1. — Il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri è volto a censurare l'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni), nella parte in cui prevede che il Presidente della Regione nomina un commissario *ad acta* qualora i presidenti delle comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito dal primo comma dello stesso art. 11, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati indicati al precedente comma 2 (lo stato di consistenza dei beni mobili ed immobili, la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi; la situazione di bilancio; l'elenco dei procedimenti in corso; le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica). Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe gli artt. 117 e 120 della Costituzione, in relazione, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione.

2. — Ha carattere preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Sardegna, nonché della ulteriore questione pregiudiziale, rilevabile d'ufficio, afferente ad una delle censure prospettate dal ricorrente.

3. — Per quanto attiene alla eccezione sollevata dalla resistente, quest'ultima deduce la inammissibilità del ricorso, per non avere lo Stato chiarito per quale ragione dovrebbero trovare applicazione le disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione e non già quelle statutarie.

L'eccezione non è fondata.

In realtà, sia pure sinteticamente, il ricorrente si è dato carico di individuare la norma statutaria (art. 1, comma 2, lettera *b*: *recte*, art. 3, lettera *b*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto

speciale per la Sardegna») attributiva della potestà legislativa regionale in materia di enti locali e dunque anche di comunità montane, ancorché abbia successivamente svolto le censure avendo riguardo ai parametri costituzionali contenuti nel nuovo Titolo V, con riferimento alla asserita violazione degli artt. 117 e 120 della Costituzione.

Ciò può ritenersi sufficiente ai fini dell'ammissibilità del ricorso, avendo questa Corte già chiarito che il riconoscimento della competenza legislativa di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, rappresenta, *ex* art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), una «forma di autonomia più ampia» rispetto alla competenza legislativa esclusiva attribuita dalle norme statutarie (*cfr.* sentenza n. 274 del 2003). Il che, appunto, giustifica, sul piano processuale, la prospettazione da parte del ricorrente della violazione degli evocati parametri costituzionali.

4. — Ciò chiarito, deve comunque osservarsi, anche in assenza di rilievi di parte, la inammissibilità per genericità della censura di violazione dell'art. 117 della Costituzione: l'Avvocatura dello Stato non ha, infatti, specificato quali sarebbero le ragioni per cui tale norma costituzionale risulterebbe violata, rimanendo oscuro tanto il richiamo al parere del Consiglio di Stato n. 1506/2002 del 2003, quanto il riferimento ai limiti che incontra la potestà legislativa regionale.

5. — Alla luce di quanto sopra, il *thema decidendum* deve essere limitato all'esame della censura di violazione dell'art. 120 della Costituzione, con la quale si lamenta che la Regione — pur avendo il potere di disciplinare la materia afferente alle comunità montane e di prevedere poteri sostitutivi in capo ad organi regionali — avrebbe disatteso i limiti che questa Corte ha fissato con riferimento alla modalità di esercizio dei suddetti poteri. In particolare, la difesa dello Stato ritiene che non sarebbe stato garantito il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un procedimento volto a promuovere il coinvolgimento degli enti inadempienti.

5.1. — La questione non è fondata.

5.2. — Al riguardo, è necessario, innanzitutto, muovere dalla individuazione della portata e dell'ambito di applicazione dei limiti posti al potere sostitutivo regionale dalla sentenza n. 43 del 2004 di questa Corte, il cui contenuto è richiamato dal ricorrente a sostegno della censura formulata.

La Corte — con tale sentenza e con altre successive (in particolare, v. sentenze numeri 167 del 2005; 236 e 69 del 2004) — ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi». La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori, preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (così la citata sentenza n. 43 del 2004).

Nella stessa sentenza sono stati, inoltre, indicati i criteri che devono essere rispettati affinché si possa ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi regionali.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve «apprestare congrue garanzie procedimentali (...), in conformità al principio di leale collaborazione (...), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo «straordinario» del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». E le garanzie procedimentali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto.

6. — Orbene, i suddetti principi, così enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, devono necessariamente trovare ingresso nella legge regionale la quale preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali; pena la illegittimità costituzionale della legge stessa.

L'esercizio di detti poteri, con i limiti innanzi precisati, presuppone, infatti, che ci si trovi di fronte ad «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» (sentenza n. 43 del 2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.

Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004). La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere

svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

7. — La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le comunità montane dopo la riforma del Titolo V.

Ciò in diretta conseguenza della affermazione fatta da questa Corte in ordine alla circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, non trovano applicazione nei confronti delle comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456 e 244 del 2005). Allo stesso modo non si estende alle comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo — diverso da quello contemplato dalla norma impugnata — esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

8. — È bene, tuttavia, precisare che quanto sin qui detto non significa che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi.

L'esercizio di un siffatto potere — inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo — soggiace alle regole procedimentali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

Pertanto, ai presidenti delle comunità montane dovranno comunque essere assicurate, sulla base dei suddetti principi, forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo così come definito dalla legge. E l'eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni), proposta, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio 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 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in Cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1089**

N. **398**

*Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Legge regionale di recepimento di direttiva CEE - Ricorso del Governo - Impugnativa di disposizioni della legge regionale non inclusa nella deliberazione del Consiglio dei ministri né nell'allegata relazione del Dipartimento degli Affari regionali - Inammissibilità della questione.**
– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo III (artt. 16-17).
– Costituzione, art. 117, commi primo e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2001/42/CE, in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e della direttiva 2003/4/CE, in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale (capi I e II della legge regionale 6 maggio 2005, n. 11) - Ricorso del Governo - Denunciata attuazione di direttive comunitarie aventi un carattere fortemente unitario comportante la necessità di attuazione esclusivamente statale - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**
– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo I (artt. 2-12) e Capo II (artt. 13-15).
– Costituzione, art. 117, comma primo.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2001/42/CE, in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Ricorso del Governo - Lamentata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e denunciata insussistenza di competenza regionale in ordine all'attuazione di direttive comunitarie in detta materia - Ammissibilità di interventi legislativi regionali in virtù della natura «trasversale» della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. - Non fondatezza della questione.**
– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo I (artt. 2-12).
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *s)*, e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16.

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Recepimento della direttiva 2003/4/CE, in materia di accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso del Governo - Lamentata invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» - Inerenza delle norme censurate alla disciplina del diritto di accesso e conformità delle stesse ai limiti posti dalla legislazione statale - Non fondatezza della questione.**
– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, Capo II (artt. 13-15).
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *r)* e *s)* e quinto; legge 4 febbraio 2005, n. 11, art. 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della

direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 19 dell'11 - maggio 2005, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 luglio 2005, depositato in cancelleria il 14 luglio 2005 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi del 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2006 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

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

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato l'8 luglio 2005 e depositato il 14 luglio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 19 dell'11 maggio 2005, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *r)* e *s)*, e quinto comma, della Costituzione, ed all'art. 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

Il ricorrente premette che, pur non disconoscendo la competenza delle Regioni e delle Province autonome a recepire le direttive comunitarie, il rispetto delle attribuzioni costituzionali di Stato e Regione deve essere valutato in relazione al limite contenuto nel primo comma dell'art. 117 Cost., che, «in aderenza all'obbligo di armonizzazione derivante dalla appartenenza dell'Italia alla Unione europea, impone la necessità della valutazione degli interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire». In questa prospettiva andrebbe interpretato anche quanto stabilito dall'art. 16 della legge statale n. 11 del 2005.

Invece, ad avviso del Presidente del Consiglio, la legge regionale impugnata non avrebbe tenuto conto delle suddette esigenze unitarie, recependo direttive il cui procedimento di attuazione da parte del legislatore statale si è già concluso o sta per concludersi.

1.1. — Con riguardo allo specifico contenuto della legge impugnata, il ricorso governativo rileva, preliminarmente, che la disciplina prevista nei Capi I e II, essendo attinente alla materia ambientale, non rientrerebbe nella competenza regionale di cui agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

1.2. — In particolare, il Capo I della legge impugnata (artt. 2-12), recependo la direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), violerebbe la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. L'attinenza della normativa citata alla materia della tutela dell'ambiente risulterebbe particolarmente evidente dalla lettura degli obiettivi fissati dall'art. 1 della medesima direttiva (garanzia di «un elevato livello di protezione dell'ambiente» e integrazione di «considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile»). Siffatti obiettivi, a detta del ricorrente, costituiscono «standard di tutela la cui fissazione è riservata allo Stato nel suo ruolo di organo deputato alla cura di interessi di natura necessariamente unitaria»; pertanto, non sarebbe consentito «un intervento (nemmeno "sostitutivo" in sede di recepimento, come nel caso in esame) del legislatore regionale».

Secondo la difesa erariale, quindi, risulterebbe violato anche l'art. 117, quinto comma, Cost., che abilita le Regioni a provvedere all'attuazione delle direttive comunitarie nelle sole «materie di loro competenza», e l'art. 16 della legge n. 11 del 2005.

Il Presidente del Consiglio rileva, inoltre, che con l'art. 1 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi per l'attuazione di una serie di direttive, fra cui la 2001/42/CE, recepita dal Capo I della legge regionale impugnata.

Successivamente alla proposizione del presente ricorso, è stato emanato il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che dà attuazione alla direttiva in parola.

1.3. — Considerazioni in parte analoghe valgono, a detta del ricorrente, anche per il Capo II della legge impugnata (artt. 13-15), che attua la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE

del Consiglio). La pertinenza della normativa in esame alla materia della tutela dell'ambiente sarebbe «fuor di dubbio»; obiettivo della normativa comunitaria *de qua* è, infatti, quello di «garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche».

Anche in questo caso, pertanto, il recepimento della direttiva in parola spetterebbe allo Stato, trattandosi di materia di sua esclusiva competenza, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e quinto comma, Cost. Al riguardo, la difesa erariale segnala che il Governo ha predisposto una schema di decreto legislativo attuativo della direttiva 2003/4/CE; il suddetto testo, successivamente alla proposizione del presente ricorso, è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri ed emanato con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost., a causa della «contiguità» della normativa impugnata con la materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui alla norma costituzionale citata.

1.4. — Infine, la difesa dello Stato censura il Capo III della legge regionale impugnata (artt. 16-17), con il quale è stata recepita la direttiva 2003/78/CE dell'11 agosto 2003 (Direttiva della Commissione relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari). In proposito, il ricorrente rileva che la direttiva in parola è già stata attuata con il decreto del Ministro della Salute 17 novembre 2004 (Recepimento della direttiva 2003/78/CE dell'11 agosto 2003 della Commissione, relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari) e che «trattasi di normativa tecnica [la quale], per definizione, soddisfa ad esigenze unitarie a tutela della salute e del commercio».

La difesa erariale conclude ritenendo che il Capo III della legge impugnata violi l'art. 117, primo e quinto comma, Cost., e l'art. 16 della legge n. 11 del 2005, «da considerare norma interposta».

2. — Con atto depositato il 26 luglio 2005, la Regione Friuli-Venezia Giulia si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile ed infondato, per le ragioni esposte con separata memoria nel corso del giudizio.

3. — In data 2 maggio 2006 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già formulate nell'atto di costituzione.

3.1. — In particolare, la difesa regionale, dopo aver ricostruito il quadro delle competenze legislative e amministrative della Regione, risultanti dalle norme statutarie, precisa che la direttiva 2001/42/CE, attuata dal Capo I della legge impugnata, incide su diverse materie di competenza regionale. Pertanto, la Regione Friuli-Venezia Giulia «aveva il potere e il dovere di recepire la direttiva comunitaria, salva la competenza statale per la fissazione di standard minimi di tutela dell'ambiente». A detta della stessa difesa, la mancata attuazione della direttiva, che doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 21 luglio 2004, per un verso, avrebbe determinato l'illegittimità sia delle norme legislative disciplinanti i piani oggetto di essa sia dei relativi atti amministrativi, per l'altro verso, avrebbe esposto la Regione all'esercizio del potere sostitutivo statale.

Peraltro, la medesima direttiva, come ricorda la resistente, è già stata attuata dalla Regione Veneto con la legge 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio), e le norme relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) contenute in quest'ultima legge non sono state impugnate dal Governo.

La difesa regionale esamina, poi, il contenuto delle disposizioni contenute nel Capo I della legge impugnata, soffermandosi in particolare sull'art. 2, in cui si stabilisce che le disposizioni contenute nel Capo I danno attuazione alla citata direttiva «con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale».

La Regione Friuli-Venezia Giulia sottolinea, inoltre, come l'art. 12 della legge impugnata contenga una ulteriore «espressa clausola di salvaguardia della competenza statale», là dove dispone che «le disposizioni contenute nel presente capo e nei regolamenti attuativi sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla direttiva 2001/42/CE» e che «gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano, in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento».

Pertanto, secondo la resistente, la legge regionale impugnata, pur precisando che le norme sulla VAS riguardano i piani e i programmi elaborati per settori attinenti a materie di competenza primaria o concorrente della Regione (art. 3, comma 2, della stessa legge), con le norme di cui agli artt. 2 e 12 si è preoccupata di fare salva la competenza statale, «nella consapevolezza che lo Stato è titolare di una funzione "trasversale" di tutela dell'ambiente».

In merito alle singole censure, la difesa regionale prende le mosse dalla presunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che, secondo il ricorrente, imporrebbe «la necessità della valutazione degli interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire». Ad avviso della Regione, questa censura sarebbe, innanzitutto, manifestamente inammissibile, in quanto, trattandosi di legge di una Regione a statuto speciale, lo Stato non avrebbe argomentato la ragione per cui si debba applicare una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione anziché quelle statutarie.

In ogni caso, la predetta questione sarebbe anche infondata. Al riguardo, la Regione, pur ammettendo che in alcuni casi possa essere necessaria un'attuazione unitaria delle direttive in deroga al riparto costituzionale di competenza, rileva che tale necessità deve «derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa», come rilevato da questa Corte nella sentenza n. 126 del 1996. Nel caso specifico della direttiva 2001/42/CE, l'esigenza di una attuazione unitaria non risulterebbe «in alcun modo»; d'altra parte, osserva la resistente, il ricorso argomenta le esigenze unitarie semplicemente affermando che le direttive 2001/42/CE e 2003/4/CE attengono alla materia ambientale, la quale presenterebbe per sua natura un carattere fortemente unitario. La censura sarebbe, dunque, anche inammissibile per genericità, non essendo menzionata alcuna norma della direttiva 2001/42/CE da cui risulti l'esigenza di attuazione unitaria.

In merito alla presunta violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, la Regione, pur reputandola «l'unica ammissibile», ritiene la stessa «palesemente infondata», sottolineando, in proposito, che «è pacifico ormai da decenni» che le Regioni, sia ordinarie sia speciali, possano dettare norme in materia ambientale. Pertanto, la censura statale sarebbe da rigettare, in quanto il ricorrente si è limitato «ad affermare l'assenza di competenza regionale nella materia dell'ambiente, affermazione del tutto infondata».

In riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., la difesa regionale, oltre a rilevare l'inammissibilità della questione per la mancata indicazione delle ragioni in virtù delle quali dovrebbe applicarsi una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una Regione a statuto speciale, ritiene che la stessa sia anche infondata. In particolare, la resistente contesta l'affermazione contenuta nel ricorso, secondo cui la direttiva in esame fisserebbe standard uniformi di tutela; essa, invece, a detta della Regione, avrebbe «carattere procedurale», come si evincerebbe dal punto 9 della premessa della stessa direttiva.

La tutela ambientale nella direttiva in parola sarebbe, dunque, «affidata alla valutazione amministrativa, senza predeterminazione di soglie e standard minimi», con la conseguenza che l'attuazione della direttiva non ricadrebbe nell'ambito riservato alla competenza statale.

Qualora, invece, si ritenesse che la direttiva fissi standard minimi di tutela, la resistente ritiene che la Regione non debba aspettare l'attuazione statale, «senza poter adottare *medio tempore* norme che si adeguino alla direttiva e, dunque, senza poter adempiere gli obblighi comunitari nelle varie materie regionali incise dalla direttiva». In particolare, si rileva che lo Stato non ha provveduto ad attuare la detta direttiva e che, pertanto, in mancanza di standard statali, la sua attuazione da parte della Regione non può implicare violazione di questi ultimi, che, come detto, non esistono.

D'altronde, proprio perché la tutela dell'ambiente costituisce una «funzione spettante a Stato e Regioni», queste «possono senz'altro attuare direttive comunitarie che intervengano nelle materie regionali con finalità di tutela dell'ambiente, nella misura in cui non ledono la funzione statale di tutela uniforme».

La Regione avrebbe quindi legittimamente dato attuazione alla direttiva 2001/42/CE, precisando che ciò avveniva «con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale» (art. 2 della legge impugnata), sancendo il dovere di adeguamento alle successive norme statali adottate nell'esercizio delle rispettive competenze (art. 12, comma 1) e riconoscendo il diretto vigore delle sopraggiunte norme statali (art. 12, comma 2).

Proprio in relazione alla norma da ultimo citata, la difesa regionale osserva che mentre questa prevede l'immediata applicazione delle norme statali, l'art. 50 del d.lgs. n. 152 del 2006 — attuativo a livello statale della citata direttiva — dispone che le Regioni adeguino le proprie norme alle disposizioni statali in tema di VAS entro il termine di centoventi giorni dalla pubblicazione del presente decreto e che, in mancanza di adeguamento, si applichino le norme statali. Secondo la resistente, quindi, il d.lgs. n. 152 del 2006 avallerebbe l'esistenza di discipline regionali in materia di VAS e consentirebbe l'ulteriore applicazione di quelle discipline per centoventi giorni.

In merito alla censura fondata sull'art. 117, quinto comma, Cost., la difesa regionale afferma che la sua infondatezza risulterebbe da quanto sopra esposto, poiché la Regione non avrebbe legiferato «fuori materia».

3.2. — Con riferimento alla presunta illegittimità delle norme contenute nel Capo II della legge impugnata, la resistente, dopo averne illustrato il contenuto, esamina le diverse censure prospettate nel ricorso dello Stato.

Quanto al contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale richiama le argomentazioni già svolte in relazione all'analoga censura avanzata contro il Capo I della legge reg. n. 11 del 2005, sia in relazione

alla «duplice inammissibilità» della questione (per mancata motivazione sulla applicabilità di una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una Regione a statuto speciale e per genericità della censura), sia relativamente alla sua infondatezza.

Anche per quanto concerne la presunta violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, la difesa regionale rinvia alle argomentazioni svolte in relazione al Capo I, nelle quali è stato evidenziato che le Regioni sono «pacificamente» dotate di potestà legislativa in materia ambientale.

Inoltre, a detta della resistente, il Capo II della legge impugnata non attiene alla materia ambientale, sia perché non tutte le «informazioni ambientali» hanno ad oggetto specifico l'ambiente — ad esempio, l'art. 13, comma 1, lettere *c)*, *e)* e *f)* —, sia perché «l'ambiente può essere l'oggetto delle informazioni di cui si vuole garantire la conoscibilità, ma non è l'oggetto delle norme impugnate».

Il Capo II della legge reg. n. 11 del 2005 sarebbe, invece, attinente, da un lato, alla materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» ed a quella dell'«ordinamento degli enti locali» (entrambe rientranti nella competenza legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, numeri 1 e 1-*bis*, dello statuto friulano), e, dall'altro lato, tale normativa concernerebbe la «disciplina dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione in relazione all'azione amministrativa (in particolare, in relazione all'accesso ed al diritto all'informazione), anch'essa di competenza regionale salva la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni».

La competenza statale da ultimo richiamata, a sua volta, non sarebbe violata, in quanto la legge reg. n. 11 del 2005 fornirebbe una «tutela più ampia» rispetto sia alla precedente legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sia al successivo d.lgs. n. 195 del 2005.

Sulla base delle suddette argomentazioni, la difesa regionale conclude per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Qualora, poi, si ritenesse che le norme impugnate rientrino nella materia «tutela dell'ambiente», la resistente ritiene che si debba escludere che esse incidano sulla competenza statale di dettare standard uniformi di tutela, per cui, anche in questo caso, la censura sarebbe infondata.

In merito alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost., la Regione Friuli ritiene che tale questione sia, in primo luogo, inammissibile, perché il ricorrente non avrebbe indicato le ragioni per cui si debba applicare ad una Regione speciale una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Nel merito, la questione sarebbe infondata in quanto la competenza statale in materia di coordinamento informativo ed informatico «non può certo essere dilatata fino a comprendere tutte le modalità di soddisfacimento del diritto all'informazione». Al riguardo, viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte in cui si precisa che quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost., è una competenza di tipo tecnico volta a rendere omogenei i dati delle diverse amministrazioni. Nel caso in esame, invece, non ricorrerebbero i caratteri sopra indicati.

3.3. — A parere della Regione resistente, risulterebbe inammissibile ed infondata anche la questione di legittimità costituzionale relativa al Capo III della legge reg. n. 11 del 2005.

Quanto all'inammissibilità, la Regione osserva che le norme in esame non sono oggetto di impugnazione né nella delibera del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2005, né nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali cui la delibera rinvia.

La questione sarebbe, inoltre, inammissibile in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto non è motivata l'applicabilità ad una Regione speciale di una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ed in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto «l'Avvocatura non spiega in modo sufficiente perché le norme eccederebbero la competenza regionale».

Nel merito, la questione sarebbe infondata; infatti, stante l'incidenza delle norme impugnate su materie di competenza regionale, il carattere tecnico della direttiva non escluderebbe il potere delle Regioni di darvi attuazione.

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato l'8 luglio 2005 e depositato il 14 luglio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 19 dell'11 maggio 2005, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *r)* e *s)*, e quinto comma, della Costituzione, ed all'art. 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

2. — Per quanto riguarda il Capo III della legge regionale impugnata, la questione è inammissibile.

2.1. — Nessun riferimento al suddetto Capo III compare nella deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2005, avente ad oggetto la determinazione del Governo di impugnare la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2005. Anche la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegata alla deliberazione di cui sopra, prende in considerazione soltanto i Capi I e II della predetta legge e non fa menzione alcuna del Capo III.

3. — Il ricorrente censura innanzitutto l'intera legge regionale, per il fatto stesso di dare attuazione a tre direttive comunitarie incidenti su materie «aventi un carattere fortemente unitario», mentre il primo comma dell'art. 117 Cost. imporrebbe la necessità di una attuazione esclusivamente statale, proprio in ragione degli «interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire».

3.1. — La questione non è fondata.

A prescindere dal fatto che il ricorrente non motiva la richiesta di applicare una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una legge di una Regione a statuto speciale, bisogna ricordare che questa Corte ha già precisato che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria — in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa — devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea (sentenza n. 126 del 1996).

Nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria. In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento — la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso — il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. — che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario — è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

La legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende, per quanto detto sopra, dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale. Lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost., non già sul primo comma, come invece prospettato dalla difesa del ricorrente.

4. — Il Presidente del Consiglio censura in modo specifico il Capo I (artt. 2-12) della legge regionale impugnata per violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto le norme in esso contenute riguarderebbero una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa della Regione e rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Le norme in parola sarebbero pure in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, non spetterebbe alla Regione provvedere all'attuazione della direttiva comunitaria.

4.1. — La questione non è fondata.

4.2. — La direttiva 2001/42/CE, in tema di valutazione ambientale strategica (VAS), ha «l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che [...] venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente» (art. 1). Nel punto 4 del «considerando» della citata direttiva si precisa: «La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione».

Come si evince da quanto sopra riportato, il legislatore comunitario pone più volte, nel testo della direttiva, l'accento sulla necessità di integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente. Tale principio trova espresso riconoscimento nell'art. 6 del Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la comunità europea.

In base all'art. 3 della direttiva, i piani e programmi per i quali deve essere effettuata la valutazione ambientale strategica sono quelli «*a)* che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE o *b)* per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE». Secondo l'art. 4 della citata direttiva 2001/42/CE, la valutazione ambientale «deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legisla-

tiva». Inoltre, le condizioni stabilite nella suddetta norma comunitaria «sono integrate nelle procedure degli Stati membri per l'adozione dei piani e dei programmi o nelle procedure definite per conformarsi alla presente direttiva».

La valutazione ambientale strategica pervade ambiti materiali diversi. Ciò viene reso esplicito dal punto 9 del «considerando», in cui si afferma che «la presente direttiva ha carattere procedurale e le sue disposizioni dovrebbero essere integrate nelle procedure esistenti negli Stati membri o incorporate in procedure specificamente stabilite. Gli Stati membri dovrebbero eventualmente tener conto del fatto che le valutazioni saranno effettuate a diversi livelli di una gerarchia di piani e di programmi, in modo da evitare duplicati».

4.3. — Di fronte al suindicato quadro normativo comunitario, si deve rilevare che il Capo I della legge regionale impugnata stabilisce: all'art. 2, che «le disposizioni contenute nel presente capo danno attuazione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia alla direttiva 2001/42/CE con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale»; all'art. 3, comma 2, che «si considerano avere effetti significativi sull'ambiente i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli [...]»; all'art. 12, che «Le disposizioni contenute nel presente capo e nei regolamenti attuativi sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione» e che «gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento».

4.4. — Da quanto detto si deduce che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia «tutela dell'ambiente». Da tale constatazione non deriva tuttavia la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa. Questa Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca «trasversalità», con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002), e che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sentenza n. 259 del 2004).

La «trasversalità» della materia «tutela dell'ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale. Posto ciò, dall'esame del Capo I della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato. A questa conclusione contribuiscono anche due clausole — contenute nei sopra ricordati artt. 2 e 12 — in base alle quali la legislazione regionale si adegua ai principi e criteri generali della legislazione statale anche successiva, mentre, nell'ipotesi di norme regionali in contrasto, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento.

In definitiva, la Regione, tramite il Capo I della legge impugnata, da una parte, circoscrive l'attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall'altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

Non risultano pertanto violati né gli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia né l'art. 117, secondo e quinto comma, Cost., specularmene evocati dal ricorrente, il quale pure ha omesso specifiche considerazioni sull'applicabilità del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una Regione ad autonomia differenziata.

5. — Un'ulteriore censura riguarda il Capo II (artt. 13-15) della legge regionale impugnata, che attua la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, per violazione: degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto la normativa impugnata riguarderebbe una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa regionale ed appartiene invece alla competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost., in quanto, trattandosi dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la normativa impugnata riguarderebbe una materia «contigua» al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, non spetterebbe alla Regione provvedere all'attuazione della direttiva comunitaria.

5.1. — La questione non è fondata.

5.2. — Con riferimento alle norme statutarie evocate dal ricorrente ed alle norme speculari di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e quinto comma, Cost., si deve osservare che l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, ma la tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali. Si tratta di un aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. L'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove

norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), dopo aver stabilito che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., precisa: «Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». L'art. 29, comma 2, della medesima legge aggiunge: «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

Il Capo II della legge regionale impugnata si attiene ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti. Ciò è confermato dall'art. 14, comma 2, della legge regionale impugnata, il quale prevede che «il diritto di accesso all'informazione ambientale è esercitato nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti regionali secondo le modalità stabilite dagli articoli 58 e seguenti della legge regionale n. 7 del 2000». Il primo comma del medesimo articolo, che si riferisce al «diritto di accesso all'informazione ambientale in possesso delle amministrazione pubbliche», deve essere interpretato alla luce del citato comma 2, escludendosi pertanto che la Regione possa legiferare in merito all'accesso ad atti, documenti o notizie in possesso di amministrazioni statali.

5.3. — Il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost. — la cui applicazione ad una Regione a statuto speciale non è peraltro motivata dal ricorrente — è inconferente rispetto al presente giudizio, giacché riguarda l'attività di coordinamento informativo e informatico, che serve ad «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004). Nulla a che vedere, quindi, con le norme che disciplinano l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale.

6. — Le considerazioni svolte sull'infondatezza delle diverse censure della legge regionale impugnata, avanzate dal ricorrente con riferimento a norme di rango costituzionali, valgono a motivare la non fondatezza delle stesse con riferimento all'art. 16 della legge statale n. 11 del 2005, quale norma interposta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del Capo III della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/1978/CE. Legge comunitaria 2004), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso citato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo e quinto comma, della Costituzione, ed all'art. 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del Capo I della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2005, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso citato in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera* s)*, e quinto comma, Cost., ed all'art. 16 della legge n. 11 del 2005;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del Capo II della medesima legge regionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso citato in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della legge cost. n. 1 del 1963 ed all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere* r) *e* s)*, e quinto comma, Cost.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1090**

N. **399**

*Sentenza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione delle competenze della Regione in materia di organizzazione regionale - Attinenza della normativa censurata al diritto di accesso e competenza dello Stato in ordine alla fissazione dei livelli essenziali di tutela anche in attuazione della normativa comunitaria - Salvaguardia delle competenze regionali mediante clausola di cedevolezza contenuta nella legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, artt. 3, 4, 5, 8 e 12.
– Costituzione (artt. 76, in relazione alla legge 31 ottobre 2003, n. 306, art. 1, comma 5) e 117, commi quarto e quinto, in relazione alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22; e 6, numero 3.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Disposizioni finanziarie - Utilizzazione delle risorse disponibili (umane, finanziarie e strumentali) secondo la legislazione vigente - Prevista esclusione di nuove o maggiori spese o minori entrate - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Prescrizioni rientranti nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, art. 12, commi 2 e 3.
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e ss.

**Informazione - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.**

– D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, artt. 3, 4, 5, 8 e 12.
– Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
*Presidente:* Franco BILE;
*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificato il 22 novembre 2005, depositato in cancelleria il 24 novembre 2005 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi del 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2006 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

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

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 22 novembre 2005 e depositato il 24 novembre 2005, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore,* ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3,

4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, all'art. 6, numero 3, all'art. 8 ed agli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), ed agli artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La ricorrente premette di essere titolare di potestà legislativa primaria nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» ed in quella dell'«ordinamento degli enti locali», ai sensi dell'art. 4, numeri 1 e 1-*bis*, del proprio statuto. Secondo la difesa regionale, a queste materie si collegano le norme che regolano l'accesso dei privati alle informazioni detenute dalla Regione, dagli enti pararegionali e dagli enti locali, in quanto attinenti all'organizzazione amministrativa di questi enti.

Dette norme incidono, poi, sul diritto di accesso e sul diritto all'informazione dei privati. Si tratterebbe anche in questo caso di ambiti materiali di competenza regionale; infatti, a detta della ricorrente, la disciplina dei diritti dei privati verso l'amministrazione, salva la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni, ricadrebbe nella competenza residuale delle Regioni ordinarie *ex* art. 117, quarto comma, Cost. e, dunque, nella competenza delle Regioni speciali *ex* art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Regione Friuli ricorda, inoltre, di aver provveduto a dare attuazione ad alcune direttive comunitarie con la legge 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/1978/CE. Legge comunitaria 2004). In particolare, gli artt. 13, 14 e 15 recepiscono la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio).

La citata legge regionale è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri anche nella parte (Capo II) in cui dà attuazione alla direttiva 2003/4/CE. Al ricorso statale ha fatto seguito l'emanazione del d.lgs. n. 195 del 2005, oggetto dell'odierna impugnazione, con il quale lo Stato ha inteso recepire la medesima direttiva 2003/4/CE.

Al riguardo, la ricorrente sottolinea che l'art. 1, comma 5, della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee. Legge comunitaria 2003), con la quale è stata conferita la delega poi esercitata con il citato d.lgs. n. 195 del 2005, stabilisce che «in relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano entrano in vigore, per le Regioni e le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato».

La Regione Friuli, stante il tenore della legge di delega, si duole che il d.lgs. n. 195 del 2005 non contenga alcuna clausola di suppletività o di cedevolezza in relazione ad eventuali leggi regionali; secondo la ricorrente, questo dato, unitamente ai motivi del ricorso proposto contro la legge reg. n. 11 del 2005, fa supporre che il Governo abbia ritenuto di agire in una materia di competenza esclusiva statale.

La difesa regionale passa, poi, ad illustrare il contenuto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 195 del 2005, evidenziando come, in relazione ad alcuni profili, la normativa regionale friulana garantisca una tutela più ampia del diritto di accesso.

1.1. — In merito ai singoli motivi di censura, la ricorrente ritiene, innanzitutto, che la normativa impugnata non attenga alla materia della «tutela dell'ambiente», sia perché non tutte le «informazioni ambientali» hanno ad oggetto specifico l'ambiente — ad esempio, l'art. 2, comma 1, lettera *a)*, numeri 3, 5 e 6 —, sia perché «l'ambiente può essere l'oggetto delle informazioni di cui si vuole garantire la conoscibilità, ma non è l'oggetto del d.lgs. n. 195 del 2005».

Il citato decreto legislativo sarebbe invece attinente alla materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» ed a quella dell'«ordinamento degli enti locali» (entrambe rientranti nella competenza legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, numeri 1 e 1-*bis*, dello statuto friulano); tale normativa concernerebbe, d'altra parte, la «disciplina dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione (in particolare, in relazione all'accesso ed al diritto all'informazione), anch'essa di competenza regionale salva la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni». La competenza statale da ultimo richiamata, a sua volta, non sarebbe violata, in quanto il d.lgs. n. 195 del 2005 restringerebbe la tutela approntata dalla legge regionale, prevedendo, comunque, «una tutela più ampia rispetto a quella garantita dalla legge n. 241 del 1990, come le Regioni possono ben fare ai sensi dello stesso art. 22, comma 2, di tale legge».

Pertanto, gli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del d.lgs. n. 195 del 2005 non disporrebbero in materia ambientale, ma si limiterebbero a regolare «i modi in cui l'amministrazione fa accedere alle informazioni ambientali ed i casi in cui l'accesso è escluso»; si tratterebbe dunque dell'ambito materiale relativo all'«accesso ai documenti» e all'«organizzazione degli uffici».

A detta della difesa regionale, non sarebbe neanche invocabile — né è stata richiamata nel ricorso — la competenza statale in tema di coordinamento informativo e informatico di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost., in quanto la materia *de qua* «non può certo essere dilatata fino a comprendere tutte le modalità di soddisfacimento del diritto all'informazione». Al riguardo, viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte secondo cui quella in esame sarebbe una competenza di tipo tecnico volta a rendere omogenei i dati delle diverse amministrazioni. Nel caso in esame, invece, non ricorrerebbero i caratteri sopra indicati.

Quanto detto confermerebbe la lesione, operata dalle norme impugnate, delle competenze costituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di organizzazione regionale, degli enti pararegionali e degli enti locali, nonché in materia di diritto di accesso, nella parte in cui il censurato d.lgs. n. 195 del 2005 dà attuazione ad una direttiva comunitaria «in modo indiscriminato, senza escludere la propria applicazione qualora la Regione recepisca o, come nel caso in questione, addirittura abbia già recepito la direttiva, e sovrapponendosi, dunque, alla disciplina già dettata dalla Regione».

La difesa regionale, infine, pur ritenendo che dalle norme impugnate e dai motivi del ricorso statale contro la legge reg. n. 11 del 2005 emerga l'«intento normativo di escludere la competenza regionale», osserva che, qualora questa Corte dovesse ritenere operante la clausola di cedevolezza posta dal già citato art. 1, comma 5, della legge di delega n. 306 del 2003, le suesposte ragioni di doglianza verrebbero meno.

Nel caso, invece, non risultasse possibile l'interpretazione conforme a Costituzione, le norme impugnate sarebbero viziate anche da eccesso di delega, per contrasto, appunto, con l'art. 1, comma 5, della legge n. 306 del 2003. Vizio, quest'ultimo, che la Regione ritiene denunciabile in questa sede in quanto incidente direttamente sulle competenze regionali.

1.2. — In subordine, qualora si ritenesse che l'accesso all'informazione ambientale ricada nella materia «tutela dell'ambiente», la ricorrente ritiene comunque illegittime le norme impugnate.

La Regione muove dalla premessa secondo cui essa è titolare di competenze costituzionali anche in materia ambientale, «come risulta dalle numerose disposizioni che attribuiscono poteri in materie intrecciate con quella dell'ambiente» (art. 4, numeri 2, 3, 6, 9, 12 e 13, art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, art. 6, numero 3, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

D'altra parte, questa competenza regionale non sarebbe «intaccata» dall'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., che assegna la «tutela dell'ambiente» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in quanto tale competenza non può valere nei confronti delle Regioni speciali. In ogni caso, secondo la difesa regionale, la giurisprudenza di questa Corte avrebbe individuato nella fissazione di *standard* uniformi di tutela l'ambito di competenza statale in materia.

Pertanto, quand'anche si volessero ricondurre le norme impugnate alla «tutela dell'ambiente», esse comunque darebbero attuazione ad una direttiva comunitaria in materie di competenza regionale, senza alcuna clausola di suppletività e di cedevolezza.

1.3. — Infine, la Regione Friuli impugna l'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 195 del 2005, in cui si stabilisce che «le autorità pubbliche provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui agli artt. 3, comma 7, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e di cui al comma 1 nell'ambito delle proprie attività istituzionali ed utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente» e che «in ogni caso, dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica».

La ricorrente ritiene che l'art. 12, commi 2 e 3, oltre ad essere affetto dai vizi sopra esposti (poiché disconosce la competenza regionale e si sovrappone alle norme regionali già emanate), violi «l'autonomia finanziaria regionale di cui agli artt. 48 ss. dello statuto, in quanto impone ad essa un vincolo molto puntuale, che esula dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica».

1.4. — Per le ragioni sopra indicate, la Regione Friuli chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del d.lgs. n. 195 del 2005, «in quanto il campo di applicazione di tali articoli non è delimitato da una clausola di cedevolezza che faccia salve le leggi regionali emanate».

2. — Con atto depositato il 10 dicembre 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile ed infondato.

Secondo la difesa erariale, l'informazione ambientale attiene alla materia «tutela dell'ambiente» e «completa l'intervento normativo nella materia, [che] deve essere disciplinata in maniera unitaria non essendo consentiti, pena il mancato conseguimento degli obiettivi di legge, differenti livelli di informazione nel territorio nazionale».

Il resistente contesta l'affermazione della Regione secondo cui le norme impugnate violerebbero la competenza regionale in materia di organizzazione regionale e degli enti locali nonché in materia di diritto di accesso,

in quanto prive di una clausola di cedevolezza. Al riguardo, il Presidente del Consiglio afferma che la Regione non avrebbe preso in considerazione l'art. 11 del d.lgs. n. 195 del 2005, in cui si stabilisce che «in attuazione del principio di leale collaborazione, gli aspetti organizzativi e procedimentali, che lo Stato, le Regioni e gli enti locali debbono definire per l'attuazione del presente decreto sono individuati sulla base di accordi, da raggiungere in sede di Conferenza unificata» e che nell'ambito di tali accordi sono individuati, tra l'altro, «le modalità di coordinamento tra le Autorità pubbliche» ed «i livelli minimi omogenei di informazione al pubblico».

La censura regionale sarebbe dunque infondata, poiché le norme impugnate inciderebbero sugli ambiti materiali di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m)* e *s)*, Cost.

In particolare, il resistente, premesso che le disposizioni del d.lgs. n. 195 del 2005 sono volte ad adeguare la disciplina generale del diritto di accesso alle particolari esigenze dell'informazione ambientale, richiama l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il quale stabilisce che «l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione. Resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Alle Regioni, pertanto, sarebbe consentito «prevedere una disciplina integratrice al solo fine di garantire ulteriori livelli di tutela, ma non dettare una disciplina sostitutiva di quella prevista dalla legge statale».

La difesa statale assume inoltre che, «anche sotto il profilo contenutistico», le norme impugnate attengono alla competenza esclusiva statale, essendo dirette a garantire il diritto di accesso a quelle informazioni attinenti alla «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

In merito alla presunta illegittimità dell'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 195 del 2005, il resistente ritiene che la censura sia in parte inammissibile ed in parte infondata.

Sotto il primo profilo, la difesa erariale rileva che il ricorrente non avrebbe inequivocamente indicato il parametro costituzionale violato, prospettando, per un verso, la violazione degli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale senza ulteriori precisazioni e richiamando, per un altro verso, la giurisprudenza costituzionale che fa parziale applicazione dei principi di cui all'art. 119 Cost., senza un espresso riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Sotto il secondo profilo, la censura sarebbe infondata in quanto il d.lgs. n. 195 del 2005 non inciderebbe su singole voci di spesa, ma si limiterebbe ad indicare un generico obiettivo da perseguire, ossia l'«invarianza della spesa».

3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già formulate nel ricorso.

Preliminarmente, la difesa regionale contesta l'affermazione del resistente secondo cui non sarebbe stato preso in considerazione l'art. 11 del d.lgs. n. 195 del 2005; la ricorrente ritiene, infatti, che il citato art. 11 non possa far venir meno la lesività delle norme impugnate, in quanto si limiterebbe a contemplare accordi sugli aspetti organizzativi e procedimentali.

In merito all'eccezione formulata dalla difesa statale — secondo cui le norme impugnate rientrerebbero nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m)* e *s)*, Cost. — la Regione non mette in dubbio che spetti allo Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di accesso, ma sostiene che il d.lgs. n. 195 del 2005 non determini tali livelli essenziali, poiché restringe la tutela approntata dalla legge regionale n. 11 del 2005, che, a sua volta, prevede una tutela più ampia rispetto a quella garantita dalla legge n. 241 del 1990 («il che è esattamente ciò che l'art. 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990 consente espressamente alle Regioni di fare»).

La Regione passa, poi, ad elencare le norme del d.lgs. n. 195 del 2005 più sfavorevoli rispetto alla legge regionale n. 11 del 2005, individuandole nell'art. 3 («che raddoppia i termini in caso di richieste complesse»), nell'art. 5 («che prevede casi di esclusione del diritto di accesso»), nell'art. 8 (che comprende nell'informazione ambientale diffusa al pubblico le autorizzazioni ed i pareri in materia di VIA, mentre la direttiva 2003/4/CE e la legge regionale comprendono, con una formula più ampia, le autorizzazioni con un impatto significativo sull'ambiente).

Qualora, poi, si ritenesse che le norme statali impugnate contengano l'indicazione dei livelli essenziali di cui sopra, secondo la ricorrente esse non potrebbero comunque abrogare le norme regionali, legittimamente più favorevoli di quelle statali.

In merito all'impossibilità di invocare l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., la difesa regionale ribadisce le conclusioni già formulate nel ricorso, ritenendo illegittime le norme impugnate anche se fossero ricondotte alla materia «tutela dell'ambiente».

Quanto all'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale in relazione alla censura concernente l'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 195 del 2005, la Regione afferma che la violazione dell'autonomia finanziaria regionale è comunemente evocata nei ricorsi e che, pertanto, in presenza di una sufficiente argomentazione, la questione deve essere considerata ammissibile anche senza indicazione delle norme statutarie in materia; peraltro, nel ricorso sono state indicate le norme poste a garanzia dell'autonomia finanziaria regionale, per cui la censura, secondo la ricorrente, dovrebbe essere ritenuta ammissibile.

Al riguardo, la difesa regionale aggiunge che la giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost. è stata richiamata perché i principi di garanzia da essa fissati valgono, pacificamente, anche per le Regioni speciali; a maggior ragione ciò varrebbe per la Regione Friuli, in quanto l'art. 48 dello statuto prevede il coordinamento della finanza regionale con quella statale, «esattamente come l'art. 119 Cost.».

In merito all'eccezione di infondatezza della medesima questione concernente l'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 195 del 2005, la difesa della ricorrente contesta l'affermazione del resistente secondo cui la norma in parola si limiterebbe all'indicazione di un obiettivo; al contrario, essa porrebbe il divieto puntuale al legislatore regionale di prevedere una voce di spesa per l'attuazione delle norme statali; non si tratterebbe, pertanto, di un'indicazione «generica» e «pleonastica», ma di una «norma circostanziata e lesiva dell'autonomia finanziaria regionale».

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 22 novembre 2005 e depositato il 24 novembre 2005, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore,* ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, all'art. 6, numero 3, e all'art. 8 ed agli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), ed agli artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — La questione non è fondata.

2.1. — La disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Su questi presupposti, si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore. Le competenze legislative statutarie della Regione Friuli-Venezia Giulia non risultano pertanto violate. Lo stesso ragionamento vale per la denunciata violazione dell'art. 117, quarto e quinto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

2.2. — L'art. 1, comma 5, della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee. Legge comunitaria 2003), contenente delega al Governo per l'attuazione della citata direttiva, stabilisce: «In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano entrano in vigore, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato».

La clausola di cedevolezza contenuta nella norma sopra riportata deve ritenersi tuttora efficace ed incide sull'interpretazione dell'impugnato decreto legislativo, che si pone quindi come una determinazione dei livelli essen-

ziali di tutela destinata ad essere sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente alla normativa statale di attuazione della direttiva comunitaria. La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004), è intervenuta a disciplinare il diritto di accesso all'informazione ambientale in data anteriore al decreto legislativo impugnato, ponendo in essere così una delle condizioni previste dalla citata norma di delega legislativa. Il decreto legislativo impugnato non si pone in contrasto con la suddetta norma di delega, ma si combina con la stessa in un tutto unitario.

Alla luce di quanto detto, non si ravvisa la violazione dell'art. 76 Cost. prospettata dalla ricorrente.

3. — La Regione Friuli-Venezia Giulia lamenta anche la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui agli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale, in quanto l'art. 12 del d.lgs n. 195 del 2005 imporrebbe alla Regione stessa un vincolo molto puntuale, che esulerebbe dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica.

3.1. — La questione non è fondata.

La norma impugnata si limita a stabilire che all'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo di cui sopra le autorità pubbliche provvedono «nell'ambito delle proprie attività istituzionali ed utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente» (comma 2) ed aggiunge che «dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica» (comma 3). Non si tratta quindi di un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell'autonomia finanziaria regionale (sentenza n. 417 del 2005), ma di una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali (sentenza n. 36 del 2004).

4. — La questione relativa alla presunta violazione dell'art. 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia è inammissibile perché, pur riportata nella premessa del ricorso, non è in alcun modo motivata nel prosieguo dell'atto introduttivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime norme, promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, all'art. 6, numero 3, ed agli artt. 48 e seguenti della legge cost. n. 1 del 1963, ed agli artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1091**

N. **400**

*Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Indagini preliminari - Ritardo abnorme o comunque ingiustificato nella iscrizione della notizia di reato a cura del pubblico ministero - Inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di cui all'art. 405, comma 2, c.p.p. - Mancata previsione - Lamentata lesione del diritto di difesa - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Contraddittorietà tra la formulazione del *petitum* e le doglianze contenute nell'ordinanza di remissione - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Cod. proc. pen., art. 407, comma 3.
– Costituzione, art. 24, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 407, comma 3, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 23 dicembre 2004 dal Tribunale di Bologna, sulle istanze proposte da L.T. ed altro, iscritta al n. 214 del registro ordinanze e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione di L.T;

Udito nella Camera di consiglio dell'11 ottobre 2006 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Bologna, sezione del riesame *ex* art. 309 codice di procedura penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 407, comma 3, del cod. proc. pen., codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede, in caso di ritardo abnorme o comunque ingiustificato nella iscrizione della notizia di reato a cura del pubblico ministero *ex* art. 335 cod. proc. pen., l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di cui all'art. 405, comma 2, c.p.p., calcolato a far tempo dal momento in cui la notizia di reato avrebbe dovuto essere iscritta»;

che il Tribunale rimettente premette, in punto di fatto, di dover delibare le istanze di riesame proposte da alcuni imputati avverso decreti di sequestro e di convalida di sequestro emessi dalla locale Procura della Repubblica — nelle date 9, 15 e 16 novembre 2004 — nell'ambito di un procedimento penale che vedeva i ricorrenti indagati per vari delitti contro la pubblica amministrazione, commessi in Bologna tra il 2000 ed il 2003: istanze con le quali si chiedeva la declaratoria di nullità dei decreti impugnati, «ovvero la rimessione degli atti alla Corte costituzionale rilevando la non manifesta infondatezza della questione d'incostituzionalità dell'art. 407, comma 3, c.p.p.»;

che, in proposito, il giudice *a quo*, ripercorrendo diffusamente l'origine e lo sviluppo delle indagini del procedimento al suo esame, evidenzia, in particolare, come l'abbrivio di quest'ultimo fosse rappresentato da un esposto del 17 settembre 2001 e da una denuncia-querela del 23 settembre 2001, in esito ai quali — avviate le indagini — veniva effettuata, in data 20 agosto 2002, una prima iscrizione nel registro delle notizie di reato ai sensi dell'art. 335 cod. proc. pen.;

che, successivamente, era stata disposta una consulenza tecnica, il cui oggetto — secondo il giudice *a quo* — risultava essere null'altro che l'approfondimento dei fatti già prospettati nella originaria denuncia; e il pubblico ministero — dopo tre richieste di proroga delle indagini preliminari, tutte relative alla medesima ipotesi delittuosa, già oggetto della originaria iscrizione — in esito al deposito della relazione di consulenza, aveva formulato la definitiva imputazione ed effettuato, in data 29 ottobre 2004, la definitiva iscrizione nel registro delle notizie di reato ai sensi dell'art. 335 cod. proc. pen.;

che tuttavia, a parere del giudice *a quo*, i fatti per i quali si era proceduto a tale ultima e definitiva iscrizione emergevano chiaramente fin dalla prima denuncia del settembre del 2001 e risultavano già rappresentati pienamente — unitamente all'identificazione dei soggetti cui erano ascrivibili — nella prima informativa di reato del luglio 2002: circostanza, questa, eccepita, dinnanzi ad esso rimettente, dai difensori degli imputati, i quali — sul rilievo che il precetto di immediata iscrizione nel registro delle notizie di reato in capo al pubblico ministero, pur se violato, fosse sprovvisto di adeguata sanzione processuale — avevano sollevato il dubbio di costituzionalità;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza di tale questione, il Tribunale rimettente richiama l'orientamento — ritenuto prevalente — della giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'omessa o ritardata annotazione della *notitia criminis* sul registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen. non determina l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti fino al momento dell'effettiva iscrizione nel registro; e secondo cui il termine di durata massima delle indagini decorre dalla data in cui il nome è effettivamente iscritto nel registro delle notizie di reato, e non dalla presunta data in cui il pubblico ministero avrebbe dovuto iscriverlo; su tali premesse, il giudice *a quo* ritiene che tanto la discrezionalità dell'organo dell'accusa nella scelta dei tempi dell'iscrizione della notizia di reato, quanto l'assenza di sanzione di inutilizzabilità degli atti precedenti la pur tardiva iscrizione, si pongano in contrasto con i principi posti dal secondo comma dell'art. 24 della Costituzione;

che invero — evidenzia il rimettente — la circostanza che sia il pubblico ministero a stabilire i tempi del procedimento e, dunque, «l'inizio delle garanzie della difesa», si pone in violazione del diritto di difesa; mentre l'inviolabilità di quest'ultimo deve essere garantita fin da quando la notizia di reato, delineatasi con nettezza, avrebbe dovuto essere immediatamente iscritta, unitamente ai nominativi delle persone cui la stessa risultava attribuibile;

che dunque, secondo il rimettente, «l'omessa indicazione della sanzione di inutilizzabilità degli atti d'indagine raccolti anteriormente alla data di iscrizione avvenuta con ritardo non giustificabile» genera il contrasto con il principio costituzionale della difesa inviolabile, posto che l'omessa iscrizione o l'ingiustificato ritardo di essa — conclude il giudice *a quo* — ha ricadute ampiamente negative sulla garanzia di difesa: e ciò sia sotto il profilo della «sorpresa» di un'indagine in corso da anni ed ignota invece all'interessato; sia, soprattutto, «impoverendo indebitamente gli strumenti della difesa a tutto vantaggio dell'invasività, *contra legem*, dell'accusa»;

che nel presente giudizio si è costituita la parte privata L. T., imputato nel giudizio *a quo*, concludendo per l'accoglimento della questione e rilevando che il principio della scelta discrezionale, in capo all'organo requirente, circa la data di iscrizione della notizia di reato, confligge «con fondamentali principi di garanzia dei diritti dell'indagato, posti dal secondo comma dell'art. 24 Cost. in maniera perentoria ed ineludibile».

Considerato che il Tribunale di Bologna — adito a seguito di istanza di riesame avverso provvedimenti di sequestro e di convalida di sequestro — sottopone allo scrutinio di questa Corte, in relazione all'art. 24 della Costituzione, il profilo della legittimità dell'art. 407, comma 3, del codice del rito penale, «nella parte in cui non prevede, in caso di ritardo abnorme o comunque ingiustificato nella iscrizione della notizia di reato a cura del pubblico ministero *ex* art. 335 cod. proc. pen., l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di cui all'art. 405, comma 2, c.p.p., calcolato a far tempo dal momento in cui la notizia di reato avrebbe dovuto essere iscritta»;

che, nondimeno, il Tribunale rimettente omette di precisare se ed in che misura l'eventuale inutilizzabilità degli atti dell'indagine — compiuti dopo la scadenza dei relativi termini — influirebbe sullo scrutinio che il giudice *a quo* è chiamato a compiere in relazione alla domanda di riesame proposta avverso i provvedimenti di sequestro: omessa precisazione che si risolve in un evidente difetto di motivazione circa la rilevanza della questione;

che, accanto a ciò, il quesito di costituzionalità si sostanzia nella richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale fondata su parametri del tutto aspecifici, quali quelli del «ritardo abnorme» o dell'«ingiustificato ritardo» nella iscrizione della notizia nel registro *ex* art. 335 cod. proc. pen.: dal che consegue l'evidente inammissibilità del *petitum* per totale genericità dei suoi presupposti;

che, sotto altro profilo, il *petitum* conclusivamente formulato mira a sollecitare una pronuncia additiva idonea a sanzionare — con l'inutilizzabilità processuale — gli atti compiuti dall'organo di accusa oltre il termine effettivo delle indagini preliminari; ma tale richiesta appare in decisa contraddizione con l'argomentazione espressa nel corpo dell'ordinanza di rimessione in cui, invece, oggetto di censura risulta essere «l'omessa indicazione della sanzione di inutilizzabilità degli atti d'indagine raccolti anteriormente alla data di iscrizione avvenuta con ritardo non giustificabile»;

che le due prospettive — miranti, l'una, ad introdurre la sanzione di inutilizzabilità di atti compiuti oltre la scadenza del termine massimo di indagine, considerato il momento in cui la notizia di reato avrebbe dovuto essere effettivamente iscritta; l'altra, a richiedere la medesima sanzione processuale per gli atti compiuti prima della formale iscrizione nel registro *ex* art. 335 cod. proc. pen., se quest'ultima è avvenuta con ritardo «ingiustificabile» — si palesano, all'evidenza, completamente antitetiche, sì da far risaltare l'insolubile contraddittorietà del quesito;

che per i suesposti motivi la questione è manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, della 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. 407, comma 3, del codice di procedura penale, sollevata, in relazione all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria del 1° dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1092**

N. **401**

*Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Delegificazione - Abrogazione delle norme legislative all'entrata in vigore delle norme regolamentari. Valutazione spettante al giudice comune.**

**Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca automatica nei confronti dei soggetti già sottoposti a misure di sicurezza personali - Lamentata irragionevolezza della automaticità della revoca indipendentemente da ogni valutazione sulla pericolosità sociale, violazione del principio di tutela del lavoro, eccesso di delega - Questione riferibile a disposizione di natura regolamentare - Manifesta inammissibilità.**

– D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, sostituito dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575.
– Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*, Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo risultante dalla «delegificazione» operata dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli), promosso dal Consiglio di Stato, su ricorso proposto dalla Prefettura di Reggio Calabria contro Dinaro Antonio, con ordinanza del 26 ottobre 2005, iscritta al n. 596 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1ª serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2006 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Consiglio di Stato — sezione VI giurisdizionale — solleva, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo risultante dalla «delegificazione» operata dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli), che disciplina, tra l'altro, la revoca della patente di guida da parte del Prefetto a coloro che «sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali» (comma 1);

che davanti a detto Collegio pende l'appello avverso la sentenza con la quale, in accoglimento del ricorso presentato dall'interessato, è stato annullato il decreto prefettizio del 15 maggio 1998, di revoca della patente di guida nei confronti di un soggetto che era stato sottoposto alla misura di sicurezza della libertà vigilata;

che il competente tribunale amministrativo aveva ritenuto applicabile ai provvedimenti di revoca assunti dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 575 del 1994 la sentenza n. 354 del 1998 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità — relativamente alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personale — dell'art. 120 del nuovo codice della strada nel testo legislativo;

che l'Amministrazione aveva proposto appello, lamentando un'indebita estensione degli effetti della pronuncia di incostituzionalità;

che, in ordine alla rilevanza, il Consiglio di Stato, dopo aver precisato che il decreto di revoca è stato adottato nella vigenza dell'art. 120, come sostituito dal d.P.R. n. 575 del 1994, sostiene la non diretta applicabilità della suddetta sentenza della Corte, poiché essa si riferisce espressamente solo al testo legislativo originario dell'art. 120;

che, secondo il remittente, la Corte, giudicando (sia pure con riguardo a fattispecie diverse) dello stesso articolo, come sostituito dal regolamento di delegificazione, dopo un iniziale orientamento nel senso dell'inammissibilità dell'impugnativa per la natura regolamentare della disposizione (sentenza n. 427 del 2000), avrebbe (in un secondo momento) esaminato la disposizione regolamentare, sul presupposto che, non essendo il d.P.R. n. 575 del 1994 autorizzato ad operare alcuna innovazione di carattere sostanziale, la delegificazione non si sarebbe perfezionata e sarebbe, perciò, rimasta inoperante la clausola abrogativa delle norme di legge (sentenza n. 251 del 2001);

che, sul piano della non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 Cost., dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui, per i soggetti che «sono stati» sottoposti a misure di sicurezza, prevede l'automatica revoca, indipendentemente da ogni valutazione dell'attuale pericolosità sociale;

che, inoltre, il remittente prospetta la violazione dell'art. 76 Cost. per mancato rispetto dell'art. 1, comma 1, della legge 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale) — già affermata dalla sentenza n. 354 del 1998 con riferimento al testo legislativo — ritenendo che la norma risultante dal regolamento di delegificazione abbia ancora valore di legge, stante la natura meramente procedurale dell'intervento delegificante;

che, secondo il giudice *a quo*, solo una sentenza della Corte, che «ribadisca la natura legislativa della disciplina sostanziale in tema di revoca della patente [...] e ritenga sussistente il vizio di eccesso di delega anche rispetto al testo quale risultante dall'intervento di delegificazione [...] può completare formalmente il *dictum* della sentenza n. 354 del 1998 e può produrre, con certezza, l'effetto di annullamento della normativa»;

che non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri e non si è costituita alcuna parte privata.

Considerato che la questione sollevata ha per oggetto una disposizione di natura regolamentare;

che l'esame della stessa è precluso poiché eccede i limiti della giurisdizione del giudice delle leggi, ristretta all'esame delle questioni riguardanti le leggi e gli atti aventi forza di legge, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (ordinanza n. 66 del 2004);

che il giudice remittente ritiene che la Corte, con riferimento ad altri profili della stessa disposizione, avrebbe dapprima escluso il sindacato sulla disposizione come formulata nel regolamento (sentenza n. 427 del 2000), poi lo avrebbe ammesso (sentenza n. 251 del 2001);

che, invece, la Corte — nei casi in cui temporalmente rilevavano provvedimenti prefettizi emessi nel vigore della norma regolamentare (sentenze n. 239 del 2003, n. 251 del 2001 e n. 427 del 2000) — ha sempre esaminato la norma di legge originaria che i giudici avevano sottoposto al vaglio di costituzionalità (sul presupposto che, non essendo il d.P.R. n. 575 del 1994 autorizzato ad operare alcuna innovazione sui profili di carattere sostanziale, la delegificazione non si sarebbe perfezionata per essi e sarebbe, perciò, rimasta inoperante la clausola abrogativa delle norme di legge preesistenti prevista dalla legge che autorizzava la delegificazione);

che, qualora ritenga — come nel caso di specie — che il regolamento abbia superato i confini posti dalla legge che abilita la delegificazione, spetta al giudice valutare, nell'ambito dei rapporti tra le norme aventi forza di legge e le disposizioni regolamentari che le riproducono in atti di delegificazione (ordinanza n. 230 del 1999), se si è o meno realizzato l'effetto abrogativo delle prime che la legge riconnette all'entrata in vigore delle seconde (art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica»);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo risultante dalla «delegificazione» operata dall'art. 5 del d.P.R. 19 aprile 1994, n. 575 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti per il rilascio e la duplicazione della patente di guida di veicoli), sollevata con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1093**

N. **402**

*Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Giudice di pace di Bassano del Grappa - Carenze formali e sostanziali dell'atto introduttivo - Inammissibilità del ricorso.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 25 maggio 2005.
– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi avanti alla Corte Costituzionale, art. 26.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
*Presidente:* Franco BILE;
*Giudici:* Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 25 maggio 2005 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Antonio Domenico Pasinato nei confronti di Stefano De Cecchi, promosso con ricorso del giudice di pace di Bassano del Grappa, depositato in cancelleria il 25 maggio 2006 ed iscritto al n. 14 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2006, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2006 il giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il giudice di pace di Bassano del Grappa, con ordinanza pronunciata in udienza il 28 marzo 2006, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla deliberazione adottata dal

Senato della Repubblica nella seduta del 25 maggio 2005, secondo la quale i fatti per i quali è in corso un procedimento penale nei confronti del senatore Antonio Domenico Pasinato concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudice di pace, «preso atto delle eccezioni svolte dalle parti, nonché dell'istanza di archiviazione proposta dalla difesa dell'imputato», riferisce di aver trasmesso, con ordinanza del 25 gennaio 2005, copia degli atti del giudizio innanzi ad esso pendente al Senato della Repubblica, a norma dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) e che, in data 30 maggio 2005, il Senato della Repubblica comunicava di aver approvato «la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di dichiarare il fatto, oggetto del procedimento *de quo*, concernente opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadente pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione»;

che, ciò premesso, «solleva conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale», ritenendo che non sussista alcun nesso tra le dichiarazioni oggetto di giudizio e l'attività funzionale del parlamentare, in quanto, come già indicato nell'ordinanza del 25 gennaio 2005, «l'opinione espressa dall'imputato il 30.12.2002 *extra moenia* è stata pronunciata durante una riunione del Consiglio comunale di Cassola, nell'esercizio delle sue funzioni di Sindaco-Presidente del Consiglio comunale».

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a delibare, ai sensi dell'art. 37, commi terzo e quarto, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del ricorso, valutando, senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo ed oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che a tale fine non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 315 del 2006 e ordinanza n. 129 del 2005);

che l'atto introduttivo, in quanto privo di ogni riferimento agli specifici fatti per cui si procede e alla loro qualificazione giuridica, non definisce la materia del conflitto (ordinanze n. 129 del 2005, n. 264 del 2000, n. 318 del 1999);

che, invero, non sono neppure riportate le dichiarazioni del parlamentare interessato dalla deliberazione d'insindacabilità, il cui nominativo è peraltro desumibile solo dall'atto impugnato;

che, a colmare la lacuna della mancata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio penale, non possono soccorrere gli atti del procedimento irritualmente trasmessi, in quanto è nell'atto introduttivo e negli eventuali documenti ad esso allegati che devono essere rinvenuti gli elementi identificativi della *causa petendi* e del *petitum* (ordinanze n. 129 del 2005 e n. 140 del 2000);

che le carenze formali e sostanziali sopra evidenziate impediscono di considerare l'ordinanza del giudice di pace come un valido atto di promovimento di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, pertanto, il ricorso va dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1094**

N. **403**

*Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Emissione di assegni senza provvista - Trattamento sanzionatorio - Pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria e applicazione graduale della sanzione accessoria del divieto di emettere assegni - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento rispetto alle violazioni del codice della strada - Questione priva di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità.**

– Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 2, 5 e 5-*bis*, come sostituiti dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.
– Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco BILE;

*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 5-*bis* della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come sostituiti dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso con ordinanza del 27 gennaio 2006 dal giudice di pace di La Spezia, nel procedimento civile vertente tra Tantalo Franco e la Prefettura di La Spezia, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica - 1ª serie speciale - n. 21 dell'anno 2006.

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

Udito nella Camera di consiglio dell'8 novembre 2006 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il giudice di pace di La Spezia ha sollevato — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 5-*bis* della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come sostituiti dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), che disciplinano, tra l'altro, le sanzioni pecuniarie e le sanzioni accessorie per l'emissione di assegni senza provvista;

che, secondo quanto espone il remittente, pende un procedimento di opposizione a ordinanza-ingiunzione emanata dal prefetto, con la quale è stato ingiunto all'opponente — che aveva emesso un assegno senza provvista, successivamente protestato — di pagare la sanzione pecuniaria, oltre gli accessori, ed è stata applicata la sanzione accessoria del divieto di emettere assegni bancari per la durata di anni due;

che le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 3 Cost., perché non prevedono né il pagamento in misura ridotta delle sanzioni pecuniarie, né la gradualità nel divieto di emettere assegni, né le cause esimenti di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), così «creando una grave disparità di trattamento rispetto ad altri casi analoghi», quali sarebbero quelli relativi alla circolazione stradale, ed attribuendo al prefetto completa discrezionalità;

che il giudice conclude nel senso che le questioni sembrano «non manifestamente infondate e risultano altresì rilevanti al fine di decidere. Infatti nel presente procedimento si deve decidere della correttezza delle sanzioni applicate dal prefetto, sanzioni che potrebbero risultare arbitrarie qualora le norme di cui sopra dovessero essere ritenute incostituzionali»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione sollevata.

Considerato che nell'ordinanza di remissione manca del tutto la motivazione in ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità, non essendo chiaro se l'opponente abbia chiesto di avvalersi del pagamento in

misura ridotta, né se sia sorta nel processo una questione di applicazione di cause di giustificazione, né in che senso rilevi il profilo della asserita mancata gradualità delle sanzioni, atteso che il prefetto ha applicato il minimo edittale;

che, inoltre, la motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza è generica, non avendo il giudice specificato le ragioni del denunciato contrasto con l'art. 3 Cost;

che pertanto la questione sollevata è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 5-*bis *della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come sostituiti dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), sollevata con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria del 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1095**

N. **404**

*Ordinanza 20 novembre - 1º dicembre 2006*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Personale assunto in base a concorso per soli titoli nella categoria D (Funzionario direttivo) - Attribuzione della qualifica di dirigente di terza fascia - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Successiva promulgazione della delibera legislativa impugnata con omissione della disposizione oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.**

– Delibera legislativa della Regione Siciliana del 25 marzo 2006, n. 1037, art. 5.
– Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
*Presidente:* Franco BILE;
*Giudici:* 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, Paolo Maria NAPOLITANO;
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 25 marzo 2006 (disegno di legge n. 1037, art. 5), dal titolo «Istituzione del Dipartimento regionale per l'architet-

tura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana notificato il 1 aprile 2006, depositato il successivo 11 aprile ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2006.

Udito nella Camera di consiglio dell'8 novembre 2006 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 1 aprile 2006 e depositato il successivo 11 aprile, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato — per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione — l'art. 5 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 25 marzo 2006 (disegno di legge n. 1037), dal titolo «Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie»;

che la norma oggetto di censura — autorizzando i relativi capitoli di spesa per gli esercizi finanziari — dispone che: «Alla fine del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, è aggiunto il seguente periodo: «Nella terza fascia della dirigenza sono inquadrati altresì i vincitori dei concorsi pubblici per dirigenti, di cui all'articolo 5, comma 3, a far data dalla effettiva immissione in servizio. Il rinvio al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, contenuto all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, si interpreta nel senso che trova applicazione il comma 2 dell'articolo 25 del decreto legislativo medesimo rimanendo salvi gli effetti prodotti fino alla data della sua abrogazione [...]»»;

che in questo modo, secondo il ricorrente, il legislatore siciliano (attribuendo efficacia retroattiva ai benefici in questione) intende procedere al reinquadramento *ope legis* dei menzionati dipendenti, i quali però — non essendo in servizio alla data di entrata in vigore della citata legge regionale n. 10 del 2000 — non possono legittimamente aspirare all'inserimento nella attuale terza fascia dirigenziale, in quanto non solo non hanno maturato il requisito minimo di anzianità nella qualifica per accedere ai concorsi per la dirigenza, ma neppure hanno partecipato ad una procedura di selezione specifica per l'accesso a tale carriera, essendo richiesto nella quasi totalità dei bandi di concorso il possesso del solo diploma di laurea, contrariamente a quanto previsto dall'art. 28 del d.lgs. n. 29 del 1993, che richiedeva anche l'ulteriore requisito della provenienza dalla carriera direttiva;

che la norma impugnata, quindi, si pone in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e con quello del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto anche implementerebbe la dotazione organica dei dirigenti in assenza di una puntuale ricognizione del proprio fabbisogno in relazione anche all'organizzazione delle strutture interne dell'amministrazione;

che, successivamente al deposito del ricorso, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata (nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 21 aprile 2006, n. 21, parte prima, supplemento ordinario) come legge della Regione siciliana 14 aprile 2006, n. 15 (Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie), con omissione della disposizione oggetto di censura.

Considerato che, secondo il consolidato orientamento della Corte, «l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex multis*, ordinanze n. 330, n. 309, n. 231 e n. 204 del 2006);

che si è determinata, pertanto, la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

*Il Presidente:* BILE

*Il redattore:* TESAURO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1º dicembre 2006.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

**06C1096**

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **105**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2006*
(della regione Friuli-Venezia Giulia)

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di operare esclusivamente con gli enti pubblici costituenti o partecipanti e correlativo divieto di operare nel libero mercato, obbligo di oggetto sociale esclusivo, nullità dei contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata sottoposizione a regime giuridico restrittivo e discriminatorio senza la previsione di una condizione di esonero dalla concorrenza attraverso un regime di affidamento diretto - Denunciata lesione delle competenze legislative in materia di «organizzazione della Regione e degli enti locali» e «industria e commercio», interferenza con l'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di eguaglianza rispetto alle società costituite e partecipate dallo Stato, violazione del diritto di libera iniziativa economica, violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e di certezza del diritto.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, commi 1, 2 e 4.
– Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di cessazione delle attività non consentite, anche attraverso cessione o scorporo, e perdita di efficacia dei relativi contratti - Termini - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata contraddittorietà in relazione ai diversi periodi di dodici e diciotto mesi stabiliti per l'applicazione della norma - Denunciata contrarietà ai principi di ragionevolezza, di affidamento e di buona fede, nonché lesione indiretta delle competenze regionali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, 41, 117, comma quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Nullità dei contratti stipulati dalle società che conservino partecipazioni in altre società o enti - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata contrarietà ai principi di ragionevolezza, di affidamento e di buona fede, nonché lesione indiretta delle competenze regionali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13, comma 4.
– Costituzione, artt. 3, 41, 117, comma quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis* e 6; 8 e 48.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti ed organismi pubblici non territoriali - Riduzione nella misura del 10 per cento delle spese di funzionamento relative all'anno 2006, nonché nella misura del 20 per cento di quelle iniziali dell'anno 2006 per il triennio 2007-2009 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Lamentata incidenza, con vincoli di spesa puntuali, sugli enti pubblici non territoriali regionali - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti alla sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria di spesa della Regione, violazione del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, contrarietà al principio di proporzionalità.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 22, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, nn. 1, 1-*bis*, 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14; 5, nn. 6, 8 e 9; e 48.

Ricorso della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 2241 del 22 settembre 2006 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4 e dell'art. 22, commi 1 e 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 dell'11 agosto 2006, supplemento ordinario n. 183, per violazione:

degli articoli 4, nn. 1, 1-*bis*, 6 e 14; 5, nn. 6, 8 e 9; 8 e 48 ss. della legge cost. n. 1 del 1963;

dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10, legge cost. n. 3/2001;

degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

## FATTO

La regione Friuli-Venezia Giulia è dotata di potestà legislativa primaria, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» (n. 1), di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (n. 1-*bis*), di «industria e commercio» (n. 6), di «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (n. 14); inoltre, la regione è dotata di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 5 dello statuto, in materia di «istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (n. 6), di «ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella regione» (n. 8) e di «istituzione e ordinamento di Enti di carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico» (n. 9).

La regione è poi competente in diverse materie nell'ambito delle quali si svolge l'attività degli enti pararegionali (v. *infra*).

In queste stesse materie, la regione è titolare delle corrispondenti potestà amministrative, in virtù dell'art. 8, legge cost. n. 1/1963.

Alla regione è anche garantita autonomia finanziaria, ai sensi degli artt. 48 ss. dello statuto.

In alcune delle materie sopra indicate, la regione è soggetta ai soli limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di materie che ricadono nella potestà piena delle regioni ordinarie (art. 117, quarto comma, Cost.) e operando, dunque, l'art. 10, legge cost. n. 3/2001 (su ciò v. in seguito).

Con il d.-l. n. 223 del 2006, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, il Governo è intervenuto — fra l'altro — nelle materie di cui sopra, comprimendo illegittimamente le prerogative statutarie della regione Friuli-Venezia Giulia. Il decreto è stato convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

Di tale decreto vengono qui in considerazione, in particolare, le disposizioni di cui agli artt. 13 e 22.

L'art. 13 detta Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza. Il comma 1 stabilisce che, «al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti». Il comma 2 aggiunge che «le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1».

Il comma 3 contiene una norma transitoria, disponendo che, «al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite» (primo periodo), e che «a tale fine possono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società da collocare sul mercato, secondo le procedure del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, entro ulteriori diciotto mesi» (secondo periodo). Viene anche precisato, nello stesso comma (terzo e ultimo periodo) che «i contratti relativi alle attività non cedute o scorporate ai sensi del periodo precedente perdono efficacia alla scadenza del termine indicato nel primo periodo del presente comma».

Infine, il comma 4 dispone che «i contratti conclusi, dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli», con la precisazione che «restano validi, fatte salve le prescrizioni di cui al comma 3, i contratti conclusi dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, ma in esito a procedure di aggiudicazione perfezionate prima della predetta data».

L'art. 22 dispone la Riduzione delle spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali.

La disposizione distingue tra gli enti «che adottano contabilità anche finanziaria» e quelli che «adottano una contabilità esclusivamente civilistica».

Per i primi (contabilità anche finanziaria), «individuati ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» e «con esclusione delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dell'Agenzia italiana del farmaco, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, degli enti e degli organismi gestori delle aree naturali protette e delle istituzioni scolastiche», il comma 1 stabilisce che «gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi ... sono ridotti nella misura del 10 per cento, comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Per i secondi (enti ed organismi pubblici che adottano una contabilità esclusivamente civilistica), lo stesso comma 1 statuisce che «i costi della produzione, individuati all'art. 2425, primo comma, lettera *b)*, numeri 6), 7) e 8), del codice civile, previsti nei rispettivi budget 2006, concernenti i beni di consumo e servizi ed il godimento di beni di terzi, sono ridotti del 10 per cento».

In ogni caso, le somme provenienti dalle riduzioni di cui sopra «sono versate da ciascun ente, entro il mese di ottobre 2006, all'entrata del bilancio dello Stato».

Il comma 2 dispone poi che, «per le medesime voci di spesa e di costo indicate al comma 1, per il triennio 2007-2009, le previsioni non potranno superare l'ottanta per cento di quelle iniziali dell'anno 2006, fermo restando quanto previsto dal comma 57 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2004, n. 311». E, anche in questo caso, «le somme corrispondenti alla riduzione dei costi e delle spese per effetto del presente comma sono appositamente accantonate per essere versate da ciascun ente, entro il 30 giugno di ciascun anno, all'entrata del bilancio dello Stato».

Infine, ancora il comma 2 vieta «alle Amministrazioni vigilanti di approvare i bilanci di enti ed organismi pubblici in cui gli amministratori non abbiano espressamente dichiarato nella relazione sulla gestione di avere ottemperato alle disposizioni del presente articolo».

La legge di conversione ha aggiunto nell'art. 1, d.l. n. 223/2006 il comma 1-*bis*, recante una clausola di salvaguardia, in virtù della quale «le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». Naturalmente, ove si ritenga che, per effetto di tale clausola, le norme sopra esposte non debbano applicarsi nella regione Friuli-Venezia Giulia, vengono meno le ragioni di doglianza avanzate con il presente ricorso.

Nei termini indicati, sia l'art. 13, commi da 1 a 4, sia l'art. 22, commi 1 e 2, si rivelano ad avviso della regione Friuli-Venezia Giulia costituzionalmente illegittimi e lesivi delle sue competenze costituzionali per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 13.*

*a)* Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 4 in quanto ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della regione, sottoponendo le società pubbliche o miste, costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali, ad un regime giuridico restrittivo e discriminatorio, senza collegare le limitazioni al godimento di una condizione di esonero dalla concorrenza grazie ad un regime di affidamento diretto.

Come sopra esposto, l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come risultante dalla legge di conversione n. 248 dello stesso anno, stabilisce che «al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività ... nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di

funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti».

Il comma 2 — oltre a ribadire, alquanto incongruamente, che le società di cui al comma 1 «non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1» — precisa che esse «sono ad oggetto sociale esclusivo», ponendo così un limite alla capacità contrattuale dei soggetti che costituiscono tali società, o comunque creando una ulteriore condizione di sfavore per le società in questione.

Il comma 4 provvede a sanzionare i limiti così posti disponendo, per quanto qui interessa, che i contratti conclusi dalle stesse società dopo la data di entrata in vigore della nuova disciplina «in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli».

In altri termini, l'art. 13 pone un complessivo regime di severissime restrizioni alla capacità contrattuale delle «società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali», sia sotto il profilo dello «svolgere prestazioni» ed addirittura del generico «operare», sia sotto il profilo dalla partecipazione «ad altre società o enti».

Ad avviso della ricorrente regione, tali restrizioni sono affette da illegittimità costituzionale sotto diversi profili.

Viene innanzitutto in considerazione l'illegittimità derivante dalla circostanza che tali restrizioni si collegano — a quel che sembra — non a particolari condizioni di favore nelle quali esse svolgano la loro attività, ma alla stessa struttura soggettiva ed all'oggetto di tali società. Si dice qui a quel che sembra, per la ragione che il senso della disposizione non risulta del tutto chiaro.

Se per società costituite o partecipate per la produzione di beni e servizi strumentali si dovesse intendere società che svolgono tali servizi in regime di affidamento diretto, le restrizioni poste si collegherebbero non alla società in quanto tale, cioè alla sua struttura soggettiva e al suo oggetto, ma alla condizione di affidamento privilegiato di cui essa goda: ed è ovvio che, se così fosse, basterebbe uscire da tale condizione per ritornare al regime generale delle società, senza restrizione alcuna.

Questa interpretazione sarebbe coerente con la finalità dichiarata della norma di «evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori»: infatti, se non vi è affidamento diretto, non vi è alterazione o distorsione alcuna della concorrenza, e dunque non vi è ragione alcuna delle restrizioni disposte dalla norma. Tuttavia, la formulazione letterale della disposizione non è coerente con tale interpretazione.

Ad avviso della ricorrente regione la fissazione legislativa di restrizioni di capacità contrattuali in relazione ad una società partecipata dalla regione o dagli enti locali, ma che non gode di alcun privilegio di affidamento diretto, viola in modo diretto le competenze statutarie della regione, in quanto incide su materie regionali (cioè sull'organizzazione della regione e degli enti locali e sull'industria e commercio: art. 4, n. 1, n. 1-*bis* e n. 6 dello statuto; art. 117, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10, legge cost. n. 3/2001, dato che l'organizzazione regionale e l'industria e commercio ricadono nella competenza piena delle regioni ordinarie) e interferisce con l'autonomia amministrativa (cui è funzionale quella organizzativa) e finanziaria della regione e degli enti locali (artt. 8 e 48 ss. statuto).

Può essere opportuno ricordare che la regione è legittimata anche a far valere l'autonomia finanziaria degli enti locali. Infatti, la sent. n. 417/2005 ha statuito che le regioni «sono legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali»; la Corte ha «ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle regioni, perché "la stretta connessione, in particolare in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenza n. 196 del 2004)».

Le norme impugnate, inoltre, violano la Costituzione per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, dato che vengono trattate in modo diseguale situazioni uguali; violano poi l'art. 41, in quanto precludono l'esercizio del diritto di libera iniziativa economica, il quale, a condizione che non si alteri la concorrenza, vale ugualmente per i soggetti pubblici e privati (e comunque sarebbe leso il diritto di iniziativa dei privati nelle società miste); violano infine il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, ponendo drastiche limitazioni di capacità dove basterebbe un limite connesso all'eventuale affidamento diretto dei compiti strumentali.

La regione è legittimata a far valere tali violazione perché esse si traducono in lesione delle competenze regionali. La dottrina ha, infatti, evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ammette (giustamente) le regioni a far valere la violazione di norme costituzionali estranee al Titolo V qualora le norme impugnate incidano su materie spettanti alla regione e siano peggiorative della posizione regionale (anche se non direttamente

contrastanti con le norme attinenti al riparto delle competenze): v. le sentt. n. 503/2000, n. 206/2001 (punti 15, 16 e 34 del Diritto), n. 110/2001, n. 303/2003 (punto 35 del Diritto), n. 280/2004 (punto 5 del Diritto), n. 355/1993, n. 87/1996, n. 338/1994, n. 383/1994, n. 412/2001, n. 302/1988, n. 6/2004 e n. 196/2004 (punto 18 del Diritto).

L'art. 13 incide su materie di competenza regionale (sopra indicate) e comprime l'autonomia della regione, per i motivi sopra visti. Ora, ferme restando le censure di cui sopra, le norme impugnate risultano illegittime anche perché questa compressione è operata in violazione dei princìpi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.) e dell'art. 41 Cost.

Ne risulta una lesione delle competenze statutarie della regione;

*b)* illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, 2 e 4 in quanto ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della regione, sottoponendo le società pubbliche o miste, costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali, ad un regime giuridico restrittivo e discriminatorio, rispetto alle altre società ed alle stesse società pubbliche o miste partecipate dallo Stato o da amministrazioni nazionali.

Una seconda ragione di illegittimità dell'art. 13, commi 1, 2 e 4 — ed una ragione che, al contrario della precedente, non potrebbe essere superata da una interpretazione adeguatrice — consiste nella circostanza che le disposizioni qui impugnare discriminano, rendendola deteriore, la condizione giuridica delle società partecipate dalle regioni e dagli enti locali, rispetto alle società costituite o partecipate per scopi simili dallo Stato o da altri enti pubblici nazionali.

È evidente, infatti, che anche lo Stato ed eventualmente gli altri enti pubblici nazionali, e non solo le regioni e gli enti locali, hanno costituito società pubbliche o miste per l'esercizio di funzioni strumentali. A puro titolo di esempio, si pensi a società quali Patrimonio S.p.A., Riscossione S.p.A., Consip S.p.A., Sviluppo Italia. Si tratta di società che svolgono, al livello statale, attività del tutto corrispondenti a quelle oggetto, per il livello regionale e locale, dell'art. 13. Tali società svolgono anch'esse funzioni strumentali del tipo disciplinato dall'art. 13, ed anch'esse, come le società regionali, operano con entità diverse e partecipano ad altre società, fino a formare veri e propri gruppi.

Ora, sembra evidente che, se pure nel merito fosse giustificata una disciplina restrittiva della capacità contrattuale di determinati tipi di società a partecipazione pubblica, non sarebbe in ogni modo affatto giustificata una restrizione della capacità contrattuale ed operativa delle sole società costituite o partecipate dalle regioni e dagli enti locali.

Ma proprio ciò compie l'art. 13, discriminando, nell'ambito delle società a partecipazione pubblica costituite per l'esercizio di funzioni strumentali degli enti costituenti, le sole società regionali e locali, che vengono poste in una condizione di vera e propria minorità giuridica. Sembra evidente che la discriminazione così posta contraddice — sotto un profilo diverso da quello prima esposto — il principio di uguaglianza e costituisce un abuso della stessa potestà legislativa statale in materia di ordinamento civilistico delle società: potestà che viene qui esercitata non per porre una disciplina generale del fenomeno delle società a partecipazione pubblica, ma esclusivamente in danno delle società regionali e locali.

Da ciò deriva la lesione delle competenze regionali, sia in via diretta che in via indiretta, per le ragioni già viste *sub a)*;

*c)* Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 4 in quanto ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della regione vietando indiscriminatamente alle società pubbliche o miste, costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali, di «operare» per soggetti diversi dai costituenti, partecipanti o affidanti, di svolgere «prestazioni» a favore di altri soggetti pubblici o privati, nonché di partecipare ad altre società o enti.

Se pure fosse legittima la condizione di privilegio odioso attribuita dalle disposizioni qui impugnate allo società regionali e locali pubbliche o anche miste, rimarrebbero illegittime, per violazione dei princìpi di ragionevolezza e di proporzionalità, le specifiche limitazioni poste ad esse.

Tali limitazioni, infatti, sono assurdamente generali ed indiscriminate.

Si consideri in primo luogo il divieto di partecipare ad altre società o enti. Al presente, così come capita per le società statali, anche le società regionali operano talora attraverso altre società, il cui capitale sociale è posseduto dalle prime al cento per cento. Si tratta di un fenomeno ben noto e comune nel mondo delle imprese, legato ad esigenze operative. Con esso non si introducono interessi nuovi, né si estende il campo di attività rispetto alle funzioni strumentali.

Inoltre, vi possono essere diverse ragioni che possono indurre le società di cui parliamo a partecipare ad «enti» (ai quali pure si estende il divieto), ad esempio enti associativi delle imprese che operano in un certo settore.

Insomma, se pure le limitazioni in questione potessero essere in parte giustificate (nella logica, qui si ritiene, della incompatibilità con gli affidamenti diretti, non come disciplina discriminatoria della società pubblica regionale o locale), esse non possono essere concepite in termini assoluti e generali, in quanto così concepite irragionevolmente privano le società in questione di ogni flessibilità operativa e (per quanto riguarda la partecipazione ad enti) capacità di collegamento con la stessa realtà di cui debbono occuparsi.

Un discorso analogo riguarda il limite relativo allo «operare» (solo con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti) e alle «prestazioni» (in relazione ad «altri soggetti pubblici o privati»!). Tanto l'operare — addirittura privo di un significato tecnico — quanto le «prestazioni» sono termini totalmente generici, ed includono in pratica ogni contatto contrattuale: dal momento che qualunque contratto — fosse pure l'acquisto di un computer o della carta per la stampante, comporta che si debba «operare» e si debbano rendere «prestazioni» a favore di enti diversi.

Può essere che in via interpretativa possano essere temperati i più estremi eccessi di tali improbe limitazioni, ma non sembra sia possibile considerare costituzionalmente legittime disposizioni che vietano e addirittura colpiscono con la nullità contratti individuati in modo estremamente generico ed impreciso.

Risulta violato, oltre ai già citati princìpi di ragionevolezza e di proporzionalità, anche il principio di certezza del diritto.

Da ciò deriva la lesione delle competenze regionali, sia in via diretta che in via indiretta, per le ragioni già viste *sub a)*;

*d)* Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3.

L'art. 13, comma 3, dispone che «al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite» (primo periodo). Aggiunge poi (secondo periodo) che «a tale fine possono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le attività non consentite a terzi ovvero scorporarle, anche costituendo una separata società da collocare sul mercato, secondo le procedure del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, entro ulteriori diciotto mesi».

Si conclude poi (terzo periodo) che «i contratti relativi alle attività non cedute o scorporate ai sensi del periodo precedente perdono efficacia alla scadenza del termine indicato nel primo periodo del presente comma».

Tali disposizioni sono in primo luogo costituzionalmente illegittime in quanto presuppongono e completano l'illegittima disciplina sopra censurata.

Il terzo periodo è inoltre illegittimo sotto il profilo della contraddittorietà e della irragionevolezza, in relazione a quando disposto dai due precedenti. Risulta infatti che le società in questione per dodici mesi possano «transitoriamente» continuare a svolgere le attività. A tali dodici mesi seguono, a termini del secondo periodo, altri diciotto mesi durante i quali le «attività non consentite» possono essere cedute a terzi o scorporate in una diversa società da cedere sul mercato (su ciò si tornerà dopo).

In relazione a tale disciplina, risulta del tutto assurdo quanto disposto di seguito dal terzo periodo, cioè la cessazione degli effetti dei contratti relativi alle attività non cedute o scorporate nel termine indicato nel primo periodo, cioè alla scadenza dei primi dodici mesi.

Risulta infatti del tutto evidente, ad avviso della ricorrente regione, che quali siano le attività cedute o scorporate, e quali corrispondentemente quelle non cedute o scorporate, risulterà soltanto alla fine del periodo dei diciotto mesi che le regioni e gli enti locali hanno a disposizione per prevedere alla cessione o allo scorporo. Durante tale periodo di diciotto mesi, infatti, si svolgeranno tutte le attività necessarie per addivenire alla cessione o allo scorporo: ma solo alla fine di tale periodo dovrà e potrà necessariamente sapersi quali attività risulteranno cedute o scorporate, e quali no. Dunque, la norma che prevede la cessazione degli effetti dei contratti «relativi alle attività non cedute o scorporate» dopo i primi dodici mesi è, prima ancora che costituzionalmente illegittima, di impossibile applicazione, se non «retroattivamente»: il che tuttavia aggiungerebbe ulteriori profili di illegittimità costituzionale, essendo evidentemente contrario ai princìpi di ragionevolezza, di affidamento e di buona fede la comminazione di nullità che nessuno poteva conoscere o prevedere in anticipo.

Ne risulta la lesione indiretta delle competenze regionali, perché il comma 3 comprime la posizione regionale, incidendo su materie regionali, in violazione di norme costituzionali: v. *supra*, lettera *a)*.

Un autonomo profilo di illegittimità costituzionale investirebbe inoltre il comma 3, secondo periodo, ove la facoltà data alle società strumentali di cedere le attività a terzi o di scorporarle costituendo una società da collo-

care sul mercato dovesse intendersi come preclusiva della possibilità di cedere o scorporare tali attività in favore di altra società regionale o locale, da costituire o esistente, che operi esclusivamente sul mercato, e non rientri nel campo di applicazione dell'art. 13.

In effetti, l'obbligo di cedere a terzi, o sul mercato (che è composto anch'esso, ovviamente, di «terzi») beni e patrimoni che, attraverso la società, costituiscono risorse economiche e nel caso imprenditoriali delle comunità locali ne viola l'autonomia finanziaria, in contraddizione aperta con l'art. 119 Cost. e con l'art. 48 ss. statuto Friuli-Venezia Giulia, e realizza una sorta di esproprio di attività economiche, del tutto privo di fondamento costituzionale e del tutto privo di connessioni con l'obbiettivo di tutelare la concorrenza.

L'irragionevolezza della norma implica la lesione indiretta delle competenze regionali, perché essa comprime la posizione regionale, incidendo su materie regionali, in violazione di norme costituzionali: v. *supra*, lettera *a)*;

*e)* Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 4.

L'art. 13, comma 4, è già stato censurato in connessione con il comma 1.

Viene qui in considerazione un ulteriore autonomo profilo di illegittimità, in quanto si ritenga che la nullità dei contratti stipulati «in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2» venga a comminare la nullità di tutti i contratti stipulati dalle società di cui al comma 1 che al momento del contratto conservino partecipazioni in altre società o enti.

Va precisato che le partecipazioni non costituiscono «attività», e non rientrano dunque nel campo di applicazione del comma 3, e delle scadenze temporali ivi previste. In effetti, le partecipazioni non sono attività ma in primo luogo elementi patrimoniali, la cui cessione potrebbe essere facile o difficile, o anche giuridicamente impossibile ove non si trovasse alcun soggetto disposto a comperare la partecipazione in questione.

D'altronde, un conto è la nullità di contratti che direttamente si riferiscano ad attività vietate (ferme restando le censure sopra esposte su tali divieti e sulla loro formulazione), tutt'altro conto sarebbe la nullità di contratti che si riferiscono ad attività consentite, e che nessun rapporto hanno con le ipotizzate partecipazioni in società o enti.

Del resto, non si può certo pretendere che il terzo contraente prima di stipulare il contratto richieda al suo interlocutore la mappa completa delle partecipazioni a società o in enti!

Va anche in questo caso denunciata la violazione dei princìpi di ragionevolezza, di proporzionalità, di tutela dell'affidamento e di buona fede. Ne risulta la lesione indiretta delle competenze regionali, perché il comma 4 comprime la posizione regionale, incidendo su materie regionali, in violazione di norme costituzionali: v. *supra*, lettera *a)*.

2) *Illegittimità dell'art. 22, commi 1 e 2.*

Come esposto nel Fatto, l'art. 22, comma1, d.l. n. 223/2006 sancisce una riduzione del 10% delle spese previste per il 2006 per il funzionamento di enti pubblici non territoriali, esclusi determinati enti specificamente indicati dal comma 1. Il comma 1 mira dunque ad incidere sulla gestione finanziaria in corso.

Il comma 2 punta invece a ridurre le spese per i prossimi tre anni, disponendo che «per le medesime voci di spesa e di costo indicate al comma 1, per il triennio 2007-2009, le previsioni non potranno superare l'ottanta per cento di quelle iniziali dell'anno 2006». Lo stesso comma 2, poi, fa divieto alle Amministrazioni vigilanti «di approvare i bilanci di enti ed organismi pubblici in cui gli amministratori non abbiano espressamente dichiarato nella relazione sulla gestione di avere ottemperato alle disposizioni del presente articolo».

Tali disposizioni, dunque, introducono un vincolo puntuale di spesa ad enti pubblici collegati alla regione Friuli-Venezia Giulia. Si possono qui citare, a titolo esemplificativo: l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituita con legge regionale n. 6/1998 (ai sensi dell'art. 21 di tale legge, una parte rilevante della dotazione finanziaria dell'Arpa proviene dal bilancio regionale; per le «spese di funzionamento ed attività» — art. 21, comma 1, lettera *a)* — nel 2006 la regione ha stanziato 18 milioni di euro); l'Agenzia regionale per il turismo, costituita con legge regionale n. 29/2005 e finanziata in via esclusiva con fondi del bilancio regionale; gli Enti regionali per il diritto allo studio universitario di Trieste e Udine, istituiti con legge regionale n. 12/2005 e la cui dotazione finanziaria comprende «risorse finanziarie assegnate dalla regione in via ordinaria e straordinaria» (art. 25, comma 1, lettera *a)*; l'Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale, istituita dalla legge regionale n. 18/2005 e pure finanziata in gran parte dalla regione (v. l'art. 14).

La riduzione del 10% delle spese di funzionamento degli enti di cui sopra (e degli altri che rientrano nell'ambito di applicazione della legge), per il 2006, e del 20% per il triennio 2007-2009 rappresenta una rilevante ingerenza nella gestione di questi enti, sia per l'entità della riduzione sia per il carattere puntuale di essa, dato che la norma va a colpire una specifica categoria di spesa.

La giurisprudenza costituzionale già più volte ha dichiarato l'illegittimità di vincoli puntuali di spesa, anche in relazione alle regioni ordinarie, affermando che essi esorbitano dalla funzione di porre princìpi di coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 117, terzo comma, Cost. Ci si limita, in questa sede, a ricordare che, con la sent. n. 417 del 2005 codesta Corte costituzionale ha statuito che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.»; il legislatore statale «può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari"»; perché «detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi»; in altri termini, «la legge statale può stabilire solo un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"». Analogamente, la sent. n. 390 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità di una norma che poneva il limite del 50% per il turn-over nel pubblico impiego, osservando che «si tratta... di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri... ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». Tale indirizzo è stato ribadito, poi, dalle sentt. n. 449/2005 e n. 88/2006.

Ora, è pacifico che, nei confronti della regione Friuli-Venezia Giulia, lo Stato non può stabilire vincoli alla spesa più stringenti di quelli che può disporre nei confronti delle regioni ordinarie: in base all'art. 48 dello statuto, «la regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i princìpi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti».

È anche evidente, ad avviso della ricorrente regione, che i vincoli previsti dalle norme impugnate hanno carattere puntuale, cioè appartengono alla tipologia di vincolo che la giurisprudenza costituzionale sopra citata considera illegittima.

Le norme impugnate, dunque, comprimendo le spese di funzionamento degli enti collegati alla regione e agli enti locali, ledono l'autonomia legislativa della regione, dato che il finanziamento degli enti in questione è regolato con leggi regionali.

Le materie di riferimento sono, da un lato, l'«ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla regione» (art. 4, n. 1, dello statuto), e l'«ordinamento degli enti locali» (n. 1-*bis*), dall'altro le «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale» (art. 4, n. 14), le «istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (art. 5, n. 6), l'«ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali; degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella regione» (n. 8) e l'«istituzione e ordinamento di Enti di carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico» (n. 9). Rilevano, poi, in relazione all'ARPA, la competenza primaria in materia di ambiente (art. 4, nn. 2, 3, 9, 12 e 13); in relazione all'Agenzia regionale per il turismo, la competenza primaria in materia di turismo (art. 4, n. 10); in relazione agli Enti per il diritto allo studio universitario, la competenza piena nella relativa materia, spettante alla regione Friuli-Venezia Giulia *ex* art. 10, legge cost. n. 3/2001, e, in relazione all'Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale, la competenza concorrente in materia di tutela del lavoro e la competenza piena in materia di formazione professionale spettanti *ex* art. 10, legge cost. n. 3/2001.

Le norme impugnate ledono anche l'autonomia organizzativa e finanziaria della regione, in relazione all'organizzazione e all'attività degli enti collegati ad essa e agli enti locali. Il vincolo puntuale alle spese, infatti, si pone in

diretta contraddizione con il principio di autonomia delle scelte, a base sia dello statuto che del sistema costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale. È da ricordare che, in base alla giurisprudenza costituzionale, questa regione è legittimata anche a far valere l'autonomia finanziaria degli enti locali (v. sopra, punto 1, lettera *a)*.

Infine, la norma contenuta nell'art. 22, comma 2, ultimo periodo (che vieta «alle Amministrazioni vigilanti di approvare i bilanci di enti ed organismi pubblici in cui gli amministratori non abbiano espressamente dichiarato nella relazione sulla gestione di avere ottemperato alle disposizioni del presente articolo») lede l'autonomia legislativa ed amministrativa della regione, nelle materie sopra indicate, perché viene a sanzionare un dovere introdotto in modo illegittimo (per le ragioni sopra viste).

Si sono illustrate le ragioni per cui le norme impugnate ledono direttamente l'autonomia costituzionale della regione Friuli-Venezia Giulia.

Per completezza, però, è opportuno rimarcare che l'art. 22, comma 1 e 2, d.l. n. 223/2006 reca anche una lesione indiretta delle prerogative regionali in quanto comprime l'autonomia regionale violando norme costituzionali non specificamente poste a garanzia dell'autonomia regionale. Sulla legittimazione regionale a contestare lesione di competenza indirette v. sopra, punto 1, lettera *a)*.

L'art. 22, commi 1 e 2, indubbiamente incide su materie di competenza regionale (sopra indicate) e comprime l'autonomia della regione e degli enti ad essa collegati. Ora, ferme restando le censure di cui sopra, le norme impugnate risultano illegittime anche perché questa compressione è operata in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Infatti, il comma 1 ha previsto una forte riduzione delle spese di funzionamento previste per il 2006 quando si era già nella seconda metà del 2006: con gravi e irragionevoli ripercussioni sulla funzionalità dell'ente. Il comma 2 ha disposto una riduzione ancora più forte (il 20%) delle spese di funzionamento, assumendo come unico parametro la previsione fatta per il 2006 (che potrebbe essere appena sufficiente per il funzionamento dell'ente), senza alcun riferimento ad eventuali avanzi o alla congruità della quota assegnata alle spese di finanziamento o all'andamento delle gestioni passate. Si tratta di un taglio «secco», per dirottare risorse nelle casse statali, senza alcuna considerazione delle esigenze di buon andamento degli enti interessati: di qui la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

In altre parole, il comma 1 ed il comma 2 sono irragionevoli in quanto richiedono la riduzione delle spese di funzionamento in una misura percentuale assoluta sull'importo di tale voce, senza la minima considerazione dei parametri oggettivi in base ai quali deve essere giudicata la consistenza di tale voce, parametri quali il rapporto con le spese non di funzionamento, la natura dell'ente, i risparmi di spesa in tale voce da esso già realizzati nel passato, i fattori di flessibilità o rigidità della voce stessa (se ad esempio l'intera voce si riferisse al pagamento degli stipendi del personale di ruolo la riduzione sarebbe impossibile o si tradurrebbe nell'obbligo di licenziare parte del personale, con lesione anche dell'autonomia organizzativa).

Infine, le norme impugnate risultano irragionevoli perché colpiscono una specifica voce di spesa, mentre sarebbe stato legittimo soltanto operare — semmai — una riduzione della spesa complessiva, lasciando all'ente e alla regione la scelta delle specifiche spese da tagliare. Il mezzo scelto dal legislatore statale, cioè, non rispetta neppure il criterio di proporzionalità, in quanto si sarebbe potuto utilizzare un mezzo meno restrittivo per ottenere lo stesso fine.

Sotto questi profili, dunque, le norme impugnate ledono (indirettamente) le prerogative statutarie della regione Friuli-Venezia Giulia.

*P. Q. M.*

*Chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, e dell'art. 22, commi 1 e 2, del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248 del 2006, sotto i profili e per i motivi sopra esposti.*

Padova, addì 5 ottobre 2006

PROF. AVV. Giandomenico FALCON

**06C0923**

N. **106**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2006*
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Servizio idrico integrato - Obbligo di separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali, in specie quello della unicità della gestione, della disciplina nazionale e comunitaria, lesione dell'autonomia costituzionale amministrativa e finanziaria garantita ai comuni, alle città metropolitane ed alle province.**

– Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 49, comma 1, come novellato dall'art. 2 (*recte*: 4), comma 1, lett. *p)* della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18.
– Costituzione, artt. 114, 117, 118, comma secondo, e 119; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 143, 147, 148, 150, 151, 153 e 176; d.lgs.18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

**Acque e acquedotti - Norme della Regione Lombardia - Servizio idrico integrato - Obbligo di affidamento dell'attività di erogazione unicamente mediante procedure di gara ad evidenza pubblica con le modalità di cui alla lettera *a)* del comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza con riguardo ai sistemi di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica, e in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, nonché compressione dell'autonomia degli enti locali.**

– Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 49, comma 4, come novellato dall'art. 2 (*recte*: 4), comma 1, lett. *p)* della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18.
– Costituzione, artt. 114, 117, comma secondo, lett. *e)* e *p)*, 118 e 119; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141, comma 2, 147, 148 e 150; d.lgs.18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro regione Lombardia, in persona del Presidente della giunta regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 1 e 4 dell'art. 49 della legge regionale n. 26 del 2003, come novellato dell'art. 2, comma 1, lett. *p)* della legge regionale n. 18 dell'8 agosto 2006 recante Conferimento di funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rjfiuti, energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.» (B.U.R. n. 32 dell'11 agosto 2006).

Si osserva in fatto:

Della legge regionale non è indicata la base costituzionale; si deve pertanto procedere per ipotesi, per ritornare sull'argomento quando la regione avrà dispiegato le proprie ragioni.

Si prendono pertanto in esame le possibili basi costituzionali, per poi verificare se la potestà legislativa, nella ipotesi della sua sussistenza, sia stata esercitata correttamente.

Il novellato art. 49, comma 1 della legge regionale n. 26 del 2003 stabilisce che «l'Autorità [d'ambito] organizza il servizio idrico integrato a livello di ambito separando obbligatoriamente l'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi. Tale obbligo di separazione non si applica all'Autorità dell'ambito della città di Milano, che organizza il servizio secondo le modalità gestionali indicate dall'art. 2.».

Sempre il novellato art. 49, comma 4 della legge regionale n.26 del 2003 stabilisce che «L'affidamento dell'erogazione, così come definita dall'art. 2, comma 5, avviene con le modalità di cui alla lettera *a)* del comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000. Nel caso di cui all'art. 47, comma 2, le Autorità possono procedere ad affidamenti congiunti per gli interambiti.».

Si osserva:

1 — La nuova formulazione del comma 1 del citato art. 49 prevede che le Autorità d'ambito organizzino il servizio idrico integrato separando «obbligatoriamente» l'attività di gestione delle reti da quella di erogazione dei servizi, con l'obbligo di affidare quest'ultimo mediante procedure di gara ad evidenza pubblica.

L'art. 141 del d.lgs n. 152 del 2006 disciplina il servizio idrico integrato, per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e le relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

L'art 153, d.lgs n. 152 del 2006 nel definire le dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico, stabilisce che «le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'art. 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per la durata della gestione, ai gestore del servizio integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare.».

La disposizione appena richiamata, ragionevolmente stabilisce la unità della gestione delle reti e del servizio; tale unità è di fondamentale importanza in quanto l'obbligo, a carico del gestore, della manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti, è posto a tutela della qualità della risorsa fornita e quindi della salute pubblica oltre che di ciascun utente, prevenendo qualsiasi ipotesi di trasferimento della relativa responsabilità dal soggetto obbligato alla manutenzione, all'ente proprietario della rete; il servizio idrico deve essere gestito nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria (art. 141, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006).

La separazione della rete dalla gestione del servizio risulta anche lesiva della autonomia costituzionale che è garantita ai comuni, alle città metropolitane ed alle province dagli artt. 114 e 117 della Costituzione; gli enti locali sono titolari di funzioni amministrative «fondamentali» (art. 117, secondo comma, lett. *p*), «proprie» (art. 118, secondo comma della Cost.) o «conferite» con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze (art. 118, secondo comma Cost.).

Ben note le oscillazioni dottrinali su contenuti ed oggetti della funzione amministrativa e dei servizi pubblici locali, tuttavia in questa seconda categoria rientrano pacificamente i servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione; le disposizioni di cui all'art. 113, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, disciplinanti le modalità di gestione ed affidamento ditali servizi, sono qualificate come inderogabili ed integrative delle discipline di settore.

Negli artt. 141-176 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono state trasfuse, sia pure con modificazioni ed integrazioni, le disposizioni della legge n. 36 del 1994; tali disposizioni permangono tra i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione richiamato dall'art. 176 d.lgs n. 152 del 2006; lo stesso art. 141, comma 1, d.lgs n. 152 del 2006, qualifica come fondamentali le funzioni di comuni, città metropolitane e province in materia di servizi idrici.

Nel sistema previgente al d.lgs. n. 152 del 2006 le reti e gli impianti per i servizi idrici integrati rientravano nel patrimonio indisponibile degli enti locali (art. 826 cod. civ.); gli acquedotti rientravano nei beni demaniali comunali (artt. 824 ed 822 cod. civ.) ed in quanto tali inalienabili (art. 823 cod. civ.).

L'art. 143, d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che «gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e o di misurazione, fanno parte del demanio ai sensi dell'art. 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge». Trattasi di disposizione che amplia la categoria dei beni demaniali degli enti locali territoriali rafforzandone la destinazione ad usi di pubblico generale interesse.

All'Autorità d'ambito spetta la sola tutela di questi beni demaniali, la cui titolarità residua in capo all'ente locale; sul punto l'art. 148, d.lgs. n. 152 del 2006 delimita le funzioni dell'autorità d'ambito all'organizzazione, alla affidamento ed al controllo della gestione del servizio idrico integrato. Inoltre l'art. 151, comma 2, lett. *m)*, d.lgs. n. 152 del 2006, nell'inquadrare i rapporti tra autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico, impone al soggetto gestore la «... restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione».

Efficienza e conservazione che derivano dagli obblighi a carico del gestore di provvedere alla manutenzione delle reti, ordinaria (art. 151, comma 2, lett.*d)*, d.lgs. n. 152 del 2006) e straordinaria (art. 151, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006).

Adde, l'art. 119 della Costituzione attribuisce autonomia finanziaria «di entrata e di spesa» agli enti locali, sia pure entro limiti definiti.

L'autonomia finanziaria degli enti locali incontra un primo invalicabile limite nel divieto di ricorrere all'indebitamento per spese che non siano di investimento (art. 119, sesto comma della Costituzione), finalizzato a restringere, se non proprio a precludere, i rischi di insolvenza dell'ente locale; in caso di dissesto, l'ente locale, risponderebbe con tutto i propri beni, dal cui novero non possono ragionevolmente escludersi quelli destinati al soddisfacimento del servizio idrico, se ed in quanto venisse affermata la propensione ad inglobarli nelle capitalizzazioni.

Inoltre il richiamato art. 49, comma 1 — come novellato — non salvaguarda la categoria dei comuni con popolazione fino a mille abitanti ed inclusi nel territorio delle comunità montane, imponendo loro l'obbligo di separazione della gestione delle reti dalla attività di erogazione del servizio idrico. In tal modo viene leso il diritto potestativo ditali enti locali alla gestione diretta o tramite una società a capitale interamente pubblico, di cui all'art. 148, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006. Tale salvaguardia è invece accordata alla sola città capoluogo della regione medesima dal medesimo art. 49, comma 1, per cui emerge la contraddittoria irragionevolezza della disposizione censurata.

Dal regime giuridico delle reti del servizio idrico integrato e dalla tutela dei relativi beni degli enti locali, consegue la collisione della disposizione della legge regionale impugnata con i principi della unicità della gestione e con l'autonomia delle funzioni comunali come desumibili dai parametri costituzionali di cui agli artt. 114, 117, secondo comma, lett. *p)*, e 119 della Costituzione e dai principi fondamentali soprarichiamati di cui all'art. 113,

d.lgs. n. 267 del 2000 ed agli artt. 141, 141, comma 5 per i comuni montani fino a mille abitanti, 143, 147, 148, 150, 151, 153 e 176, d.lgs. n. 152 del 2006, norme che, per l'intrinseco carattere di disposizioni generali, non comprimono l'autonomia regionale.

2. — Secondo il comma 4 del novellato art. 49 della legge regionale, l'affidamento dell'erogazione dei servizi può avvenire con le modalità di cui alla sola lett. *a)* del comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 276/2000.

Il servizio idrico integrato, in specie quando è gestito a livello di ambito provinciale o sub provinciale, ha imponente rilevanza economia per cui la disciplina statale sugli affidamenti della gestione dei servizi va ricondotta alle esigenze di tutela della libertà di concorrenza.

Le disposizioni statali di carattere generale, che disciplinano le modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sono attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza (Corte costituzionale sent. n. 272 del 2004); con riguardo ai sistemi di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica, le disposizioni statali risultano conformi ai principi di adeguatezza e proporzionalità [1].

La previsione della richiamata disposizione regionale limita l'affidamento della gestione dei servizi idrici alla sola modalità di cui all'art. l 13, comma 5, lett. *a)*, d.lgs. n. 267 del 2000, escludendo che il conferimento del servizio possa essere attribuito sia a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga prescelto attraverso l'espletamento di gare, con procedure ad evidenza pubblica (art. 113, comma 5, lett. *b)* cit), sia a società a capitale interamente pubblico (art. 113, comma 5, lett. *c)* cit).

La soprarichiamata disposizione regionale è invasiva della competenza statale ponendosi in contrasto con il parametro di cui all'art. 17, secondo comma, lett. *e)* della Costituzione che annovera la tutela della concorrenza nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Anche la legislazione settoriale di cui al d.lgs n. 152 del 2006 stabilisce che l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico mediante gara in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 5, lett. *a)*, *b)* e *c)* d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 150, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006); inoltre la limitazione disposta dall'art. 49, commi 4 e 1 come novellati dalla legge regionale n. 18 del 2006 alla sola gara di cui all'art. 113, comma 5, lett. *a)*, d.lgs. n. 267 del 2000 costituisce una palese compressione dell'autonomia degli enti locali, come essa si esprime nell'autorità d'ambito, laddove viene precluso alla predetta autorità — e per essa ai comuni che ne fanno obbligatoriamente parte — di prescegliere «... la forma di gestione fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del d.lgs 18 agosto 2000 n. 267».

Viene parimenti incisa la facoltà di scelta della gestione riconosciuta ai comuni fino a mille abitanti ricadenti in comunità montane, dall'art. 148, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006.

Conclusivamente, la predeterminazione di una unica modalità di affidamento del servizio, effettuata dalla regione, eccede dalle competenze regionali, finendo per incidere sulla competenze esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolita, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)* della Costituzione.

Le richiamate disposizioni di cui al novellato art. 49, commi 4 ed 1 della legge regionale soprarichiamata, per i riflessi sulle forme di conferimento della gestione del servizio idrico integrato, risultano in contrasto con quanto previsto dagli artt. 141, comma 2, 147, 148 nonché 148 comma 5 per i comuni fino a 1000 abitanti inclusi nel territorio di comunità montane, e 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 e collidono con i parametri di cui agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Csotituzione.

*P. Q. M.*

*Si conclude perché le norme impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.*

*Si produce estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 ottobre 2006.*

L'AVVOCATO DELLO STATO: Francesco LETTERA

**06C0924**

---

1) *La tutela della concorrenza risulta una materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi — alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni — connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è necessario basarsi sul criterio di proporzionalità e di adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se essa legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato; così Corte costituzionale sent. 272 del 2004.*

N. **107**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2006*
(della Regione Valle D'Aosta)

**Partecipazioni pubbliche - Società a capitale pubblico o misto costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali per la produzione di beni e servizi strumentali - Obbligo di operare esclusivamente con gli enti pubblici costituenti o partecipanti e correlativo divieto di operare nel libero mercato, obbligo di oggetto sociale esclusivo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata alterazione e distorsione della concorrenza con contraddittorietà rispetto al fine perseguito - Denunciata lesione delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione della Regione e degli enti locali, violazione del principio di eguaglianza rispetto alle società costituite e partecipate dallo Stato, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, leale collaborazione.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 13.
– Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, commi secondo e quarto, e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*.

**Impiego pubblico - Riduzione del 20% delle diarie per missioni all'estero - Applicabilità al personale della Regione e degli enti locali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata previsione di vincolo puntuale a singola voce di spesa - Denunciata esorbitanza dello Stato dai limiti alla sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lesione dell'autonomia finanziaria regionale nonché delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione della Regione e degli enti locali.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 28, comma 1.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a)* e 3, comma 1, lett. *f)*.

**Amministrazione pubblica - Divieto di assunzioni di personale, a qualsiasi titolo, nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti nel comma 198 della legge finanziaria per il 2006 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata natura puntuale e specifica della disposizione non riconducibile a norma di principio - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, finanziaria e di organizzazione della Regione.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 30, modificativo del comma 204 dell'art. 1 della legge 2005, n. 266.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*; 3, comma 1, lett. *f)* e 4.

**Amministrazione pubblica - Costituzione di un «tavolo tecnico» con rappresentanti delle Regioni e dello Stato allo scopo di monitorare e verificare gli adempimenti previsti nel comma 198 dell'art. 1 della legge 266/2006 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Lamentata introduzione di controllo sugli atti di spesa delle Regioni, nonché omessa considerazione della particolare posizione da riconoscersi alla autonomia speciale con riferimento alla composizione del «tavolo tecnico» - Denunciata lesione delle prerogative della Regione che escludono controlli sugli atti amministrativi.**

– Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 30, modificativo del comma 204 dell'art. 1 della legge 2005, n. 266.
– Costituzione, art. 116, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2; Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lett. *b)*.

Ricorso della Regione Valle d'Aosta, con sede in Aosta, piazza Deffeyes n. 1, codice fiscale n. 80002270074 in persona del presidente *pro tempore*, on. Luciano Caveri, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. 2754 del 22 settembre 2006, dai proff. avv. Giovanni Guzzetta e Francesco Saverio Marini, presso il cui studio sito in Roma, via Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

Contro il Governo in persona del Presidente del Consiglio del ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 13, 28, comma 1, e 30 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 153 del 4 luglio 2006), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, pubblicata nel supplemento ordinario n. 183/L alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 186 dell'11 agosto 2006.

FATTO

1. — Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si propone, tra l'altro, di promuovere la concorrenza e la competitività, di liberalizzare alcuni settori produttivi e di razionalizzare la spesa pubblica anche attraverso il contenimento delle spese per il personale delle pubbliche amministrazioni. La disciplina dettata dal decreto si applica, ai sensi del comma 1-*bis*, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano «in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione».

2. — L'art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, così come modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, nel dettare «norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza», dispone, al comma 1, che «al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività — con esclusione dei servizi pubblici locali —, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento estemalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, debbono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti». Il medesimo comma esclude da quest'ultimo divieto, relativo alla partecipazione ad altre società o enti, le società di intermediazione finanziaria.

Il successivo comma, nel ribadire che «le società di cui al comma 1 [...] non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1», qualifica le medesime società come «ad oggetto sociale esclusivo».

L'art. 13, comma 3, del decreto-legge prevede un termine di dodici mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge medesimo, entro il quale le società destinatarie dei divieti menzionati al comma 1 debbono cessare le attività non consentite. Queste ultime attività, entro ulteriori diciotto mesi, possono essere cedute a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, o scorporate, anche attraverso la costituzione di una separata società da collocare sul mercato nel rispetto delle procedure del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. I contratti relativi alle attività non cedute o scorporate perdono efficacia alla scadenza del termine di dodici mesi previsto per la cessazione delle attività non consentite.

Il comma 4 dell'art. 13 dispone, infine, la nullità dei contratti conclusi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge di cui trattasi, in violazione dei commi 1 e 2 del medesimo articolo. Tuttavia, conservano validità i contratti che, pur conclusi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, siano adottati in esito a procedure di aggiudicazione perfezionate prima della stessa entrata in vigore. A tale riguardo sono comunque fatte salve le prescrizioni di cui al comma 3 dell'art. 13, relative alla possibilità di cessione o di scorporo delle attività.

3. — L'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006 prevede una riduzione del 20% delle diarie per le missioni all'estero contenute nella tabella B allegata al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 27 agosto 1998 e successive modificazioni. Tale riduzione, operativa a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, si applica al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e quindi anche al personale regionale e locale.

4. — L'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006 modifica la disciplina dettata dal comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) concernente il monitoraggio e la verifica degli adempimenti imposti dal comma 198 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria alle regioni ed agli enti locali per il contenimento della spesa in materia di personale. In particolare, l'art. 30 sostituisce il citato comma 204 con tre nuovi commi (204, 204-*bis*, 204-*ter*).

Il novellato comma 204 anzitutto introduce, «per le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui al comma 198» (dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006) che non abbiano conseguito gli obiettivi di risparmio di spesa ivi contemplati, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. Tale divieto è suscettibile di parziale deroga, a sensi del comma 204-*ter*, solo per gli «enti locali in condizioni di avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi», nei confronti dei quali sono escluse dal computo le spese di personale riferite a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nel 2005.

Il comma 204 prevede altresì l'istituzione di un tavolo tecnico, composto da rappresentanti dello Stato e del «sistema delle autonomie designati dai relativi enti esponenziali», al quale sono affidati compiti di verifica, indirizzo e proposta ai fini del monitoraggio degli adempimenti di contenimento della spesa previsti dal comma 198. La costituzione del tavolo tecnico avviene con d.P.C.M. da emanare previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata entro il 30 settembre 2006.

In particolare, il comma 204 attribuisce al tavolo tecnico le seguenti funzioni:

*a)* acquisire, da parte degli enti destinatari della norma, la documentazione, certificata dall'organo di revisione contabile, delle misure adottate e dei risultati conseguiti; il mancato invio ditale documentazione da parte degli enti, ai sensi del successivo comma 204-*bis*, comporta, in ogni caso, il divieto di assunzione a qualsiasi titolo;

*b)* stabilire specifici criteri e modalità operative per il monitoraggio e la verifica dell'effettivo conseguimento dei previsti risparmi di spesa da parte degli enti destinatari della norma;

*c)* verificare, sulla base dei criteri e delle modalità operative stabiliti e della documentazione ricevuta, la puntuale applicazione della disposizione ed i casi di mancato adempimento;

*d)* elaborare analisi e proposte volte al contenimento strutturale della spesa di personale per gli enti destinatari del comma 198.

Il comma 204-*bis* aggiunge, infine, che le risultanze delle operazioni di verifica attribuite al tavolo tecnico sono trasmesse, con cadenza annuale, alla Corte dei conti, anche ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico di cui al titolo V del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

5. — Va infine evidenziata una questione. L'atto normativo indicato in epigrafe stabilisce, all'art. 1, comma 1-*bis*, che quanto da esso disposto si applica alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano «in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione.».

Tuttavia, il tenore letterale delle disposizioni, recanti le norme che con il presente ricorso si impugnano, non consente di escludere con certezza l'efficacia di esse anche nei riguardi dei suddetti enti ad autonomia speciale. Invero, si tratta di prescrizioni che, se riferite anche alla Regione Valle d'Aosta, presentano — per quanto si dirà — molteplici profili di illegittimità costituzionale, senza che l'ambigua «clausola di salvaguardia» dell'art. 1, comma 1-*bis*, permetta di affermare inequivocabilmente che la Regione medesima non ne sia destinataria.

Dunque, la possibilità che esse vadano interpretate in senso lesivo delle attribuzioni della Regione, induce a farle oggetto di impugnazione, sulla scorta della solida giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, per la quale «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose» (sent. n. 412 del 2004).

6. — Tutto ciò premesso, l'odierna ricorrente, ritenuta la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie, impugna le disposizioni indicate in epigrafe del presente atto, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

*1)* Violazione del principio costituzionale di ragionevolezza, *sub specie* di vizio di irrazionalità, nonché dell'art. 117, commi 2 e 4, Cost. e dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)* dello statuto speciale per la valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948), da parte delle norme di cui all'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'art. 13 del decreto-legge n. 223 del 2006 si propone di introdurre, stando alla sua rubrica, «norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza». La disciplina da esso recata prevede, tra l'altro, che le società, tanto interamente pubbliche quanto miste, che siano state costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali e locali, sia per la produzione di beni o di servizi di cui tali amministrazioni necessitino in funzione della loro attività, sia per lo svolgimento di funzioni amministrative in regime di esternalizzazione, debbano operare, in via esclusiva, con gli enti costituenti o partecipanti o da cui hanno ricevuto in affidamento lo svolgimento di funzioni amministrative. Viene escluso, pertanto, che tali società possano svolgere prestazioni a favore di qualsivoglia altro soggetto, tanto pubblico quanto privato, né per affidamento

diretto, né a seguito dell'espletamento di una gara. Alle medesime società (a meno che non svolgano attività di intermediazione finanziaria si sensi del d.lgs. n. 385 del 1993) viene vietato, inoltre, di partecipare ad altre società od enti.

Per quanto l'intervento normativo dichiari di voler perseguire la tutela della concorrenza, in realtà esso, lungi dal rimuovere elementi distorsivi del mercato o dal promuovere un ampliamento delle possibilità di accesso degli attori che vi operano, determina il ben diverso effetto di escludere dal mercato stesso una categoria di soggetti: vale a dire, proprio «le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali», con i requisiti dianzi riferiti.

L'effetto di limitazione della concorrenza è fatto palese, in particolare, dalla previsione in base alla quale le categorie di società anzidette non possono svolgere prestazioni a favore di soggetti diversi dai costituenti, partecipanti o affidanti, neppure a seguito dell'espletamento di una gara. Ora, poiché sono proprio le procedure di gara ad assicurare per eccellenza, ed anzi esaltare, la concorrenza tra i diversi operatori economici presenti sul mercato, l'esclusione della possibilità di competere a danno di taluno di essi — per giunta, per il mero fatto di essere costituiti o partecipati non da qualsivoglia ente pubblico, ma soltanto da enti regionali e locali — determina esattamente una forma di quella alterazione e distorsione della concorrenza e del mercato che la norma impugnata manifesta di voler evitare.

Ciò è peraltro evidente, se solo si consideri come il concetto normativo di concorrenza accolto nell'ordinamento costituzionale interno ed in quello comunitario non implichi di certo che essa possa dirsi violata se a partecipare al mercato, a parità di condizioni con gli altri operatori, siano soggetti a capitale interamente pubblico o misto.

Del resto, affinché venga subito smentita qualunque suggestione in relazione a presunte attuazioni di obblighi comunitari da parte della previsione normativa qui impugnata, sia sufficiente rilevare come neppure la giurisprudenza comunitaria in tema di c.d. in house providing, particolarmente solerte nella garanzia della concorrenza, abbia mai considerato richiesto da quell'ordinamento che «società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti» o «per lo svolgimento di funzioni amministrative di loro competenza», operino esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti. Anche nel caso dell'in house providing, infatti, è sufficiente che tali società realizzino «la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che lo controllano» (così la Corte di giustizia europea nella pronuncia Gemeente Arnhem del 10 novembre 1998; ma si tratta di un'affermazione costantemente confermata dalla giurisprudenza della Corte comunitaria: *ex multis*, sent. Teckal del 18 novembre 1999; sent. Stadt Halle dell'11 gennaio 2005; sent. Parking Brixen GmbH del 13 ottobre 2005).

Da quanto precede emerge limpidamente come le norme di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 223 del 2006 conseguano il risultato di alterare il mercato, mediante la forzosa estromissione dei soggetti ivi indicati, o comunque in nessun caso si muovano nella direzione di assicurarne un suo più regolare funzionamento o di promuoverne lo sviluppo.

Né si comprende, del resto, come possa ragionevolmente perseguirsi la tutela della concorrenza imponendo i riferiti divieti esclusivamente alle società costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali, senza estendere le medesime proibizioni alle analoghe società costituite o partecipate dalle amministrazioni statali. Infatti, anche ad ammettere che corrisponda al vero — e così non è — che la presenza sul mercato delle società aventi le caratteristiche suddette sia in grado di alterare e distorcere la concorrenza e compromettere la parità tra gli operatori, ebbene un simile effetto sarebbe primariamente da riconoscere con riguardo a quelle società in cui sia coinvolta l'amministrazione pubblica statale, per le ovvie considerazioni che attengono alle ben maggiori dimensioni ed ambito di intervento dell'ente territoriale interessato. Non può essere, in altre parole, coerente con il fine della difesa e della promozione della concorrenza una disciplina che, nell'individuare un presunto meccanismo di tutela di essa, lo limiti all'ambito regionale e locale e non lo applichi, del tutto irragionevolmente. a livello statale. Con la conseguenza, invero paradossale, che anche nell'ambito regionale e locale potrebbero continuare ad operare le società costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche statali. Vale a dire, senza alcuna razionalità e con totale frustrazione degli scopi che la disposizione impugnata afferma di perseguire, le società «statali» potrebbero seguitare a svolgere le attività che ora risultano interdette a quelle, con analoghe caratteristiche, di natura regionale e locale, e in ipotesi addirittura sostituirsi ad esse.

Data dunque la palese, insanabile contraddittorietà, sotto più profili, tra il fine che la disposizione si propone di perseguire (la tutela della concorrenza) ed i risultati normativi che essa produce, la medesima presenta un

carattere «manifestamente irrazionale» rispetto agli obiettivi attesi; un carattere che rende la norma costituzionalmente censurabile da codesta Corte, come essa ha ripetutamente precisato (sent. n. 14 del 2004; sent. n. 175 del 2005).

Tale contraddittorietà, infatti, determina contestualmente il venir meno del titolo competenziale costituzionale su cui basare la stessa normazione statale in materia di società costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali, poiché l'esercizio del potere legislativo in tale settore — fatti salvi i rilievi che si svilupperanno nel seguito del presente ricorso — avrebbe potuto rinvenire un fondamento esclusivamente sull'art. 117, comma secondo, lett. *e)*, Cost.

Di conseguenza, la norma impugnata viene ad incidere — in assenza di titolo — in un ambito di competenza normativa assegnato alla Regione Valle d'Aosta, sia dalle previsioni di cui all'art. 2, comma primo, lett. *a)* e *b)*, dello Statuto speciale (che rimettono alla potestà legislativa regionale, rispettivamente, le materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»), sia dal combinato-disposto dei commi secondo e quarto dell'art. 117 Cost.

Il comma secondo dell'art. 117, lett. *g)*, infatti, attribuendo alla potestà legislativa statale soltanto la disciplina dell«'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», derubrica la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativi degli enti substatali». Tale materia, non essendo «espressamente riservata» alla competenza statale, ricade quindi nella potestà legislativa regionale, per effetto del comma quarto dello stesso articolo, ai sensi del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Le norme costituzionali appena citate sono pacificamente invocabili come parametro di legittimità anche dalla Regione Valle d'Aosta, in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in base al quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alla province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.».

Per tali ragioni, l'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, convertito con modificazioni in 1. n. 248 del 2006, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo per mancato rispetto del principio di ragionevolezza e per violazione dell'art. 2, comma primo, lett. *a)* e *b)* dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta e dell'art. 117, commi secondo e quarto, Cost.

*2)* Violazione dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione, nonché dell'art. 117, commi 2 e 4, Cost. e dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)* dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (Legge cost. n. 4 del 1948), da parte delle norme di cui all'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Che le norme recate dell'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 non possano ritenersi poste nel legittimo esercizio della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, *ex* art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., è argomentabile anche sotto un ulteriore profilo.

Difatti, la legislazione statale che invada gli ambiti competenziali di pertinenza delle Regioni, fondando il suo intervento sull'esigenza di porre norme in una delle materie — quale la tutela della concorrenza — c.d. finalistiche o trasversali (C. cost. %%%....), deve comunque rispettare e conformarsi a requisiti ineludibili, ulteriori rispetto a quello della sua razionalità. D'altro canto, codesta Corte ha ampiamente chiarito — proprio con riguardo alla tutela della concorrenza — che, se tali requisiti e limiti non venissero osservati dal legislatore statale, si «rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost.», come pure degli Statuti speciali: schema «che vede attribuite alla potestà legislativa [....] delle regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico» (sent. n. 14 del 2004).

In particolare, l'atto normativo statale che, proponendosi di tutelare la concorrenza, sconfini negli ambiti materiali di competenza regionale, per potersi dire legittimo deve essere qualificabile, in ogni caso, come «giustificato» e «proporzionato» rispetto all'obiettivo perseguito (sent. n. 14 del 2004; sent. n. 272 del 2004; sent. n. 175 del 2005; sent. n. 214 del 2006). Inoltre, come sempre codesta Corte ha precisato con nettezza (a partire dalla sent. n. 407 del 2002), l'esercizio della potestà legislativa statale in una materia «finalistica» è subordinata all'esigenza di curare un interesse «unitario e infrazionabile».

Ora, con riguardo alle norme recate dall'art. 13 che qui si impugnano, esse risultano sicuramente invasive delle competenze legislative della Regione Valle d'Aosta, poiché la disciplina delle società costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali rientra indubbiamente nell'alveo dell'autonomia organizzativa della Regione, degli enti regionali e degli enti locali che di tali società si avvalgono, ai sensi dei già citati artt. 2, conima primo, lett. *a)* e *b)*, dello Statuto speciale e 117, commi secondo e quarto, Cost.

Tuttavia, l'invasione operata dalle norme che qui si contestano risulta del tutto sproporzionata, anzitutto con riguardo alle modalità attraverso cui la finalità viene curata. L'intromissione normativa statale censurata, infatti, sacrifica integralmente la competenza regionale a legiferare sulle società in questione, costituite o partecipate dalla Regione o dagli enti locali, non lasciando alcuno spazio per l'intervento regolativo dell'Ente ad autonomia speciale.

Perché l'introduzione della normazione statale potesse dirsi proporzionata, essa si sarebbe dovuta saldare, in particolare, al principio di leale collaborazione, costituzionalmente ricavabile *ex* artt. 5, 114 e 120, Cost. Proporzionato può considerarsi l'operato del legislatore statale il quale — prima dell'esercizio della competenza in una materia finalistica, destinato a privare integralmente la Regione della competenza normativa in ambiti di sua spettanza — attivi meccanismi e procedimenti che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, mettano in condizione le autonomie regionali «invase» di svolgere qualche forma di partecipazione e di offrire il loro contributo all'elaborazione della disciplina statale. In sostanza, il rispetto del principio di leale collaborazione, che nel caso di specie è invece mancato, si poneva come una delle condizioni che avrebbe contribuito a far acquisire il carattere della proporzionalità alla normazione introdotta dall'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006.

Ed è appena il caso di aggiungere che ciò vale tanto più con riferimento a Regioni ad autonomia speciale, la cui posizione costituzionale è garantita da una cornice protettiva che trova nelle disposizioni di rango costituzionale il proprio fondamento e svolgimento dettagliato.

Ma non basta. Bisogna altresì rilevare che, a fronte del sacrificio integrale della competenza regionale, tanto poco si poneva il necessario «interesse unitario e infrazionabile», che il legislatore statale ha completamente omesso di estendere i divieti previsti nell'art. 13 alle società costituite o partecipate dalle amministrazioni statali.

Se davvero si fosse inteso perseguire un interesse unitario, i rigidi criteri di esclusione avrebbero dovuto trovare applicazione, anzitutto, con riguardo alle società in cui sia coinvolto lo Stato, con le sue amministrazioni, dal momento che è proprio lo Stato l'ente territoriale che rappresenta la massima istanza unitaria. Inoltre, soltanto ove fosse stata riferita anche a tali società «statali» la disciplina contenuta nell'art. 13, ci si sarebbe mossi nella direzione di attingere quella «rilevanza macroeconomica» che, secondo quanto lumeggiato da codesta Corte nella citata pronuncia n. 14 del 2004, è indispensabile per giustificare l'intervento normativo statale in situazioni analoghe a quella di cui ci si sta occupando.

Allo stesso modo, se l'interesse che le norme impugnate pretendono di servire fosse realmente infrazionabile, apparirebbe incomprensibile come sia stato possibile, in maniera tanto marcata, «frazionarne» normativamente la tutela, distinguendo una disciplina fortemente restrittiva — relativa soltanto alle società legate alle amministrazioni substatali — da una disciplina di segno opposto, che non viene mutata rispetto al passato, riguardante le analoghe società in cui siano implicate le amministrazioni statali.

Pertanto, poiché le norme poste dall'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 intervengono in un settore materiale di competenza della Valle d'Aosta, senza che esse rivestano i requisiti della proporzionalità rispetto al fine, da conseguirsi anche attraverso il rispetto del principio di leale collaborazione, e della preordinazione alla cura di un interesse unitario ed infrazionabile — requisiti necessari perché l'invasione delle competenze regionali possa dirsi giustificato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. *e)*, Cost. — le medesime norme debbono ritenersi, anche sotto tali profili, affette dal vizio di illegittimità costituzionale, per mancato rispetto del principio di proporzionalità e del principio di leale collaborazione, e per violazione dell'art. 2, comma primo, lett. *a)* e *b)*, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta e dell'art. 117, commi secondo e quarto, Cost.

*3)* Violazione dell'art. 117, comma 3, cost., dell'art. 119, comma 2, Cost., nonché dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* e dell'art. 3, comma 1, lett. *l)* dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (Legge cost. n. 4 del 1948), da parte della norma di cui all'art. 28, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, nell'imporre anche al personale della Regione Valle d'Aosta, nonché degli enti locali situati nella Regione medesima, una riduzione del 20 % delle diarie per missioni all'estero, si palesa lesivo delle competenze regionali attribuite da norme di rango costituzionale.

La norma censurata opera, anzitutto, una illegittima ingerenza nella sfera dell'autonomia finanziaria regionale. È opportuno ricordare, infatti, che codesta Corte ha in più circostanze ribadito (così, ad es., nella sent. n. 417 del 2005) come non possano essere considerate ricadenti tra i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica tutte quelle norme statali che intervengono a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali. Le norme — quale quella recata dall'art. 28, comma 1, del decreto-legge che qui si impugna — che non posseggano tale caratteristica, arrecano, di conseguenza, un ingiustificato vulnus all'autonomia finanziaria di spesa della Regione, salvaguardata da previsioni di livello costituzionale. In altre

parole, e richiamando un ulteriore chiarimento operato da codesta Corte, per la legge dello Stato è legittimo fissare solamente un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sent. n. 36 del 2004).».

Sicché, non vi può essere dubbio che l'espresso riferimento, nella disposizione impugnata, alla voce di spesa riguardante la diana per le missioni effettuate all'estero, quale voce da ridurre del 20%, non solo si muove in direzione esattamente opposta rispetto a quella indicata dalla giurisprudenza costituzionale, ma si pone in insanabile contrasto con le norme costituzionali su cui la Corte ha correttamente basato tale giurisprudenza. In particolare, risultano violati l'art. 117, comma terzo, Cost. e l'art. 119, comma secondo, Cost. che garantiscono, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche la sfera di autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Le prescrizioni costituzionali da ultimo citate, infatti, arrestano la competenza statale esclusivamente alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, determinando l'illegittimità delle norme statali, quale quella censurata, che si spingono ben oltre tale soglia.

Del resto, nel dichiarare costituzionalmente illegittime norme analoghe a quella qui impugnata attraverso le decisioni un. 417 e 449 del 2005, in particolare in quest'ultima pronuncia, codesta Corte ha irreprensibilmente rilevato ancora una volta che «la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall' art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.».

Ma la norma recata dall'art. 28, comma primo, del decreto-legge n. 223 del 2006 determina, altresì, una violazione dell'art. 2, comma primo, lett. *a)* dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta. Tale disposizione statutaria riserva, come in precedenza ricordato, alla potestà legislativa regionale la disciplina in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

Ora, non sembra necessario ricorrere a defatiganti dimostrazioni per render palese come la norma impugnata, che impone una riduzione del 20% delle diarie del personale della Regione in missione all'estero, incida in maniera diretta, puntuale e paradigmatica, proprio su un aspetto che concerne lo «stato economico del personale. Non può esser dubbio, difatti, che la determinazione normativa di una diaria o di un'indennità di trasferta per missioni all'estero ricada all'interno dell'ambito materiale riguardante il trattamento economico del dipendente regionale, complessivamente considerato.

Pertanto, poiché la norma statale impugnata si propone di regolare un aspetto che, *ex* art. 2, comma primo, lett. *a)*, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, risulta attribuito alla piena competenza legislativa regionale, da ciò non resta che evincere, anche lungo tale versante, l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma primo, del d.-l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, in 1. n. 248 del 2006.

A quanto precede deve, infine, essere aggiunto il riferimento al parametro di legittimità rappresentato dall'art. 3, comma primo. lett. *f)* dello Statuto speciale, che appare parimenti violato. Tale norma statutaria, infatti, commette alla Regione la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali». Ora, il combinato--disposto tra la disposizione statutaria citata e gli artt. 117, comma terzo e 119, comma secondo, Cost. (relativi, questi ultimi, alla competenza statale concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), qualifica la competenza normativa della Valle D'Aosta in tale materia (in forza della clausola di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001) non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato. Il quale deve, dunque, limitarsi alla fissazione ditali principi. Del resto, che la potestà legislativa in materia di autonomia finanziaria locale si articoli su due livelli, statale e regionale, è già stato chiarito da codesta Corte nella sent. n. 47 del 2004).

Quanto si è appena considerato mostra, dunque, un distinto — per quanto connesso al precedente — profilo di illegittimità della norma impugnata, dal momento che essa pretende di porre un vincolo diretto e puntuale anche ad una voce di spesa riguardante i comuni della Regione Valle d'Aosta. Sicché, la violazione dell'art. 3, comma 1, lett. *f)*, dello Statuto speciale può essere rilevata con riguardo a tale versante.

*4)* Violazione dell'art. 117, comma 3, cost., dell'art. 119, comma 2, cost., nonché dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*, dell'art. 3, comma 1, lett. *i)* e dell'art. 4 dello statuto speciale per la Valle D'Aosta (Legge cost. n. 4 del 1948), da parte della norma di cui all'art. 30 del d.l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Argomentazioni del tutto analoghe a quelle appena svolte debbono, altresì, essere sviluppate a dimostrazione della illegittimità costituzionale della norma recata dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, nella parte in cui, modificando il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, stabilisce a carico delle amministrazioni regionali e locali un divieto assoluto e temporalmente illimitato di procedere ad assunzioni di personale.

A nulla rileva, infatti, che tale divieto sia condizionato al verificarsi del mancato conseguimento, da parte di dette amministrazioni, dell'obiettivo di risparmio rappresentato, ai sensi del comma 198 dell'art. 1 della stessa legge n. 266 del 2005, dalla riduzione delle spese per il personale, in misura pari alla spesa del 2004, diminuita dell'1 per cento. Ciò non è significativo, poiché in ogni caso, al verificarsi di tale condizione, l'effetto della norma censurata sarebbe comunque, ancora una volta, quello di porre un limite diretto, immediato ed integrale ad una singola voce di spesa, quale l'assunzione da parte dell'amministrazione regionale e di quelle locali di personale a qualsiasi titolo. Ed un simile intervento normativo non può, in alcun caso, essere considerato — alla stregua della giurisprudenza costituzionale già ampiamente richiamata — rivolto alla posizione di norme di principio ai sensi degli artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo, Cost.

Pertanto la norma ricavabile dall'art. 30 del decreto-legge, per le medesime ragioni in precedenza illustrate (al punto 2. della motivazione in DIRITTO), si pone in violazione delle competenze attribuite alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 117, terzo comma, Cost., dall'art. 119, secondo comma, Cost. e dall'art. 3, comma primo, lett. *f)*, dello Statuto speciale.

Inoltre, l'illegittimità costituzionale del divieto per l'amministrazione regionale di assumere personale a tempo indeterminato, previsto dall'art. 30 del decreto-legge qui censurato, al verificarsi delle condizioni ivi indicate, può essere colta anche sotto un differente profilo.

Infatti, come già sottolineato, l'art. 2, comma primo, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta stabilisce, alle lettere *a)* e *b)*, rispettivamente, che la regione ha potestà legislativa piena sia in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale», sia in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Di conseguenza, esula dalla competenza dello Stato intervenire con norme, come quella che in questa sede si contesta, che incidano tanto sull'ordinamento degli uffici regionali, pretendendo di definirne la composizione attraverso divieti relativi all'assunzione di personale, quanto sullo stato giuridico del personale medesimo, mediante l'esclusione di assunzioni a qualsiasi titolo. Parimenti, la competenza legislativa regionale piena sull'ordinamento degli enti locali implica che spetta alla Regione dettare la disciplina riguardante l'organizzazione amministrativa di tali enti, non esclusi gli aspetti concernenti l'entità numerica del personale dipendente.

Anche per siffatte considerazioni, pertanto, voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito con modificazioni in 1. n. 248 del 2006, nella parte in cui vieta condizionatamente alla Regione Valle d'Aosta ed agli enti locali esistenti sul suo territorio di procedere, a qualsiasi titolo, alla assunzione di personale.

Ma vi e un ulteriore ragione per la quale la norma impugnata si palesa costituzionalmente censurabile.

È indubbio, infatti, che nel momento in cui l'art. 4 dello Statuto speciale garantisce alla regione Valle d'Aosta l'attribuzione delle funzioni amministrative, implicitamente esso tutela l'autonomia regionale in materia di attività (e relative determinazioni di spesa) dirette all'assunzione del personale necessario sia a svolgere dette funzioni, sia ad assicurare il buon andamento ed il funzionamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione stessa.

Ora, il divieto di assunzione di personale a qualsivoglia titolo che, *sub condicione*, viene imposto alla Regione dall'art. 30, poiché incide sulla determinazione del numero e della tipologia di inquadramento contrattuale delle risorse umane attraverso cui l'Ente regionale agisce, per ciò stesso comporta una illegittima menomazione delle competenze amministrative statutariamente attribuite. Infatti, la garanzia dell'autonomo assolvimento di tali funzioni sta e cade insieme alla conservazione dell'autonomia in ordine all'organizzazione degli apparati preposti allo svolgimento di esse, anche in relazione alla scelta circa quale debba essere la consistenza numerica ottimale del personale impiegato.

Appare così evidente che, per quanto appena sottolineato, l'art. 30 del decretolegge n. 223 del 2006, ponendosi in contrasto con l'art. 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, è da considerarsi anche sotto tale aspetto costituzionalmente illegittimo.

*5)* Violazione dell'art. 116, comma 1, cost., dell'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3 del 2001 e dell'art. 2, comma 1, lett. *b)*, dello statuto speciale per la Valle D'Aosta (Legge cost. n. 4 del 1948) da parte della norma di cui all'art. 30 del d.l. n. 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006 è, inoltre, da ritenersi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, modificando il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, prevede la costituzione (mediante un

d.P.C.m. che andava emanato entro il 30 settembre 2006 e previo accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali da concludersi in sede di Conferenza unificata) di un «tavolo tecnico con rappresentanti del sistema delle autonomie designati dai relativi enti esponenziali, del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento degli affari regionali e del Ministero dell'interno». La finalità del costituendo «tavolo tecnico» è quella di monitorare e verificare gli adempimenti, posti anche a carico delle Regioni, previsti al comma 198 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Dal tenore letterale della disposizione appare evidente, dunque, che le funzioni attribuite al «tavolo tecnico sono funzioni di controllo sugli atti di spesa degli enti destinatari — tra cui la Regione Valle d'Aosta ed i relativi enti locali — degli adempimenti previsti dal comma 198 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, da ultimo citato. L'art. 30 del decreto-legge *de quo*, infatti, impone a tali enti di comunicare informazioni e documenti al costituendo organo, affinché quest'ultimo proceda a verificare, tra l'altro, «l'effettivo conseguimento, da parte degli enti, dei previsti risparmi di spesa», «la puntuale applicazione della disposizione» (*scilicet*, dell'art. 1, comma 198, della 1. n. 266 del 2005) ed «i casi di mancato adempimento». Che si sia in presenza di un'attività di controllo da parte del «tavolo tecnico» è, del resto, reso palese dalla norma alla stregua della quale il mancato invio, da parte degli enti, della documentazione delle misure adottate e dei risultati conseguiti, comporta in ogni caso il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo (comma 204-*bis* all'art. 1 della legge n. 266 del 2005, introdotto dall'art. 30 del decreto-legge qui censurato).

Ora, appare manifesto che le riferite funzioni di controllo assegnate al «tavolo tecnico» dall'art. 30 del d.l. impugnato si pongono in diretto contrasto con prescrizioni di ordine costituzionale, in particolare con quanto previsto dall'art. 9, comma secondo, della legge cost. n. 3 del 2001. Tale ultima norma, infatti, ha integralmente abrogato quanto originariamente fissato all'art. 125, conima primo, Cost., con riguardo al regime dei controlli sugli atti amministrativi regionali. È estremamente significativo che la disposizione di revisione costituzionale appena citata si sia limitata ad espungere dalla Costituzione la previsione delle precedenti modalità dei controlli in parola, senza contestualmente sostituirle con altre: ciò consente di cogliere con chiarezza come l'attuale assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni vieti ad una legge ordinaria di reintrodurre, in qualunque forma, ciò che il legislatore costituzionale ha eliminato, tanto in relazione alle Regioni a statuto ordinario, quanto a fortiori nei confronti delle Regioni a statuto speciale, per effetto della clausola più volte richiamata dell'art. 10 della medesima legge cost. n. 3 del 2001. Tanto più ciò è vero, se si tiene conto che già prima dell'abrogazione dell'art. 125, comma primo, Cost., ai controlli sugli atti amministrativi della Regione Valle d'Aosta si applicava la disciplina — ben più garantistica di quella contenuta nella norma abrogata — derivante dal combinato disposto dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale e degli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 320 del 1994, attuativo dello Statuto.

Poiché, dunque, l'art. 30 del decreto-legge impugnato reintroduce surrettiziamente, con atto normativo subcostituzionale, attività di controllo sugli atti regionali, esso viola l'art. 9, comma secondo, della legge cost. n. 3 del 2001 che tali controlli escludeva e si configura, anche sotto tale riguardo, costituzionalmente illegittimo.

A quanto già osservato bisogna, poi, aggiungere un rilievo che mostra un ulteriore contrasto con statuizioni di rango costituzionale della norma impugnata, anche nella parte in cui essa attribuisce al costituendo «tavolo tecnico una funzione di controllo degli atti degli enti locali, in relazione agli enti locali situati nella regione Valle d'Aosta. Difatti, l'art. 2, comma primo, lett. *b)*, dello Statuto speciale assegna — come già ricordato — alla potestà legislativa primaria della Regione la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.». Non vi è alcuna ragione per dubitare che il regime dei controlli sugli atti degli enti locali rientri pienamente all'interno di tale alveo materiale. Si tratta, peraltro, di una considerazione che codesta ecc.ma Corte ha avuto modo, recentemente, di ribadire con estrema chiarezza: nell'ambito della materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» «trova collocazione anche il regime del controllo sui medesimi enti» (sent. n. 202 del 2005).

Pertanto, il legislatore statale, disponendo un'attività di verifica e di controllo da parte del «tavolo tecnico» anche nei riguardi degli atti degli enti locali situati nella Regione Valle d'Aosta, ha invaso una sfera statutariamente rimessa alla piena potestà legislativa regionale; da ciò non può che derivare l'illegittimità costituzionale della norma che tanto prevede.

Infine, l'art. 30 del d.l. n. 223 del 2006 si mostra incompatibile con norme di ordine costituzionale anche con riguardo alle modalità di composizione del «tavolo tecnico» medesimo. La disposizione impugnata, infatti, nello stabilire genericamente che esso includa «rappresentanti del sistema delle autonomie designati dai relativi enti esponenziali», non tiene minimamente conto della posizione differenziata che nell'impianto costituzionale assumono le Regioni speciali ed in particolare, per quanto qui interessa, la Regione Valle d'Aosta. Il richiamo vago ed uniformante agli «enti esponenziali» del sistema delle autonomie trascura integralmente che tra le autonomie regionali esistono posizioni costituzionalmente ben differenziate. Ciò si traduce in una menomazione della garan-

zia che l'art. 116, comma primo, Cost. accorda alle Regioni a Statuto speciale, la quale avrebbe imposto al legislatore statale, nel normare la composizione del «tavolo tecnico», di separatamente considerare le «forme e condizioni particolari di autonomia» di cui esse singolarmente godono e di predisporre un sistema in grado di assicurare la distinta rappresentanza di ciascuna di esse.

Dunque, per quanto appena detto, l'art. 30 del d.l. n. 223 del 2006, convertito con modificazioni in legge n. 248 del 2006, è altresì costituzionalmente illegittimo perché viola, nell'individuare come il «tavolo tecnico» debba essere composto, l'art. 116, comma primo, Cost.

*P. Q. M.*

*Con riserva di ulteriormente argomentare, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 13, 28, comma primo, e 30 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, in quanto applicabili alla Regione Valle d'Aosta e quindi lesive delle sue competenze costituzionalmente garantite, sotto i profili e per le ragioni dianzi esposte.*

Roma, addì 3 ottobre 2006

PROF. AVV. Giovanni GUZZETTA - PROF. AVV. Francesco Saverio MARINI

**06C0925**

N. **526**

*Ordinanza del 5 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento penale a carico di Sottocasa Patrizio*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 [sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.] e 10.
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letta l'eccezione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 10, legge n. 46/2006, sollevata dal procuratore generale nel procedimento penale contro Sottocasa Patrizio, osserva quanto segue in fatto e diritto.

La questione prospettata è sicuramente rilevante nella fattispecie poiché per effetto della nuova normativa diviene inammissibile l'appello presentato dal p.m. avverso la sentenza di proscioglimento *ex* art. 88 c.p. emessa dal Tribunale di Rimini il 17 ottobre 1996.

Nel merito ritiene questa Corte non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale degli articoli suindicati per violazione degli artt. 3, 111 e 112 della Costituzione.

L'art. 111 Cost. precisa che il processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità.

Tale principio non comporta necessariamente l'identità dei poteri processuali, ma un diverso trattamento deve trovare una ragionevole motivazione e giustificazione alla luce e nel rispetto delle relative funzioni e delle esigenze di una corretta amministrazione della giustizia (vedi Corte cost. sent. n. 363/1991).

La funzione e le garanzie della parte privata sono genericamente individuate nel diritto di difesa, costituzionalmente garantito dall'art. 24, secondo comma, Costituzione.

Per converso la funzione del p.m. si dovrebbe, in modo ugualmente generico, individuare nell'accusa.

Tale tautologia non aiuta però a definire la reale funzione dell'accusa e della difesa.

Con riferimento al p.m. la specifica funzione è stata individuata nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale, previsto dall'art. 112 della Costituzione.

Tale funzione non può essere intesa in senso strettamente formale e cioè come mera formulazione dell'imputazione e richiesta di rinvio a giudizio, avendo una rilevanza e una portata ben più ampia, di cui si dirà, in ogni caso non esaurisce i compiti e le funzioni del p.m.

È pertanto evidente che l'esistenza di un ragionevole criterio che giustifichi una diversa disciplina processuale del p.m., deve essere valutata alla luce delle sue funzioni complessive e non del solo esercizio dell'azione penale, anche se ovviamente tale ultima funzione, in quanto costituzionalmente garantita, assume maggiore rilevanza.

Non bisogna pensare all'azione penale come ad una sorta di potere autonomo ed insindacabile del p.m., con la garanzia dell'obbligatorietà quale generica espressione dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

La garanzia è in realtà sostanziale e nasce dalla funzione dell'azione penale che è quella di definire il conflitto sociale, alla cui necessaria composizione secondo verità tende il processo.

Tale «definizione» non può realizzarsi in forma meramente ipotetica e probabilistica, ma deve fondarsi su prove già raccolte dal p.m. che in effetti non può esercitare l'azione penale se non in presenza di una prova certa, utilizzabile in dibattimento (come si desume dal dovere di chiedere l'archiviazione in caso contrario).

L'attività istruttoria non è quindi meramente discrezionale, e a garanzia di tale attività e della sua obbligatorietà vi è da un lato la possibilità per le altre parti di richiedere o sollecitare singoli atti, ma soprattutto il potere del giudice di imporre ulteriore attività d'indagine, nel momento in cui il p.m. chiede l'archiviazione della notizia di reato o nell'udienza preliminare un rinvio a giudizio non sufficientemente fondato sul piano delle risultanze istruttorie.

Il giudice a fronte di una richiesta di archiviazione può poi sostituirsi al p.m., imponendogli una imputazione, qualora ritenga la fondatezza della notizia di reato.

L'attività del p.m. precedente l'esercizio dell'azione penale ne costituisce il presupposto necessario e rientra quindi in senso lato in tale funzione.

Ugualmente vi rientra l'attività successiva e in particolare il dibattimento quale necessario impulso e verifica dell'azione penale, ove le parti non concordino sulla «definizione» del conflitto sociale e non decidano di comporlo attraverso una applicazione di pena.

Il collegamento è talmente pregnante da coinvolgere il giudice, sino al punto che il sistema gli conferisce specifici poteri in merito.

Così il giudice qualora ritenga che il fatto sia diverso da quello contestato deve sostituirsi al p.m. nell'individuare l'esatta imputazione e deve ritrasmettergli gli atti per la formulazione di una imputazione di cui il p.m. resta solo formalmente titolare, in quanto nel caso di specie diventa coatta.

Ugualmente il giudice deve sostituirsi al p.m. e alla difesa rispetto ad una attività istruttoria necessaria e ciò si noti non solo in forma integrativa, ma anche suppletiva.

Tale funzione è stata pacificamente ritenuta doverosa da parte del giudice, quale espressione del principio in esame.

Il giudice è quindi terzo rispetto alle parti, ma non rispetto al processo e al suo principio cardine, costituito appunto dall'obbligatorietà dell'azione penale.

La Corte cost. ha ritenuto che l'appello non rientri nell'ambito del principio in esame, stante la facoltatività dell'esercizio e la possibilità di rinuncia (vedi Corte cost. sent. n. 280/1995).

Ciò è sicuramente esatto in senso formale e con riferimento all'atto specifico attraverso cui si esercita l'azione penale, ma non in una visione generale del sistema.

Del resto il concetto di esercizio dell'azione penale è ben più ampio di quello di attivazione della stessa.

È ovvio che non esiste un dovere di impugnazione poiché la sentenza, in questo momento di sintesi, può costituire un'equa composizione del conflitto, secondo una ricostruzione della verità convincente, alla luce della motivazione, anche per chi inizialmente credeva nelle ragioni dell'accusa o della difesa.

Ma di fronte ad una sentenza non corretta e non convincente la funzione del p.m. non è arbitraria, ma vincolata ad un dovere di impugnazione, quale espressione proprio del principio di obbligatorietà di esercizio dell'azione penale.

Tale dovere di impugnazione per evidenti ragioni non può essere garantito da un intervento sostitutivo del giudice, come avviene per le carenze istruttorie in fase predibattimentale e dibattimentale, per il mancato esercizio dell'azione penale, per la difformità del fatto rispetto all'impugnazione.

Ma anche in tal caso il sistema offre una garanzia che è sintomo ed espressione delle doverosità dell'impugnazione in presenza di una sentenza non corretta e non convincente e cioè l'autonomo potere di impugnazione del p.g.

Una volta proposto un appello, lo stesso poi si svolge nell'evidente salvaguardia del principio in esame.

Nei limiti dei motivi d'appello e quindi del devoluto la cognizione del giudice è infatti piena nel senso che egli non è vincolato alle risultanze istruttorie del primo grado, alla motivazione del giudice, alle ragioni specifiche dedotte nei motivi, ben potendo integrare l'istruttoria anche d'ufficio, sostituire una propria motivazione a quella del primo giudice anche per arrivare alle medesime conclusioni, risolvere il *devolutum* alla luce di proprie considerazioni, anche diverse da quelle delle parti.

Non è pensabile che il giudice d'appello abbia simili poteri collegati al principio di obbligatorietà dell'azione penale, senza ritenere che anche per l'appello operi tale principio cardine.

Si può anzi affermare che la coerenza del sistema impone la devoluzione piena in sede di impugnazione quale necessaria conseguenza e garanzia del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

In effetti ciò che è in crisi non è l'appello in quanto devoluzione piena, ma il potere di sostituzione nel senso che si comprende a fatica per quale ragione la decisione dell'appello debba essere migliore di quella del giudice di primo grado.

Con il venir meno della struttura piramidale dell'ordine giudiziario (che originariamente vedeva al culmine della struttura il re quale espressione del potere assoluto) sono venuti meno molti dei criteri che giustificavano la bontà della decisione del giudice superiore (collegialità o maggior collegialità, selezione dei giudici più esperti e più preparati), e l'ulteriore elemento costituito dal fatto che il giudice superiore decide su una motivazione e su dei motivi d'appello, pur significativo e pregnante, non è tale da garantire e giustificare il prevalere della seconda decisione sulla prima, anche perché a fronte del più costituito dalla motivazione e dai motivi, vi è il meno costituito dalla mancata percezione diretta delle prove.

Tale argomento non vale però solo nell'ipotesi di condanna in appello a fronte di una assoluzione in primo grado, ma anche nell'ipotesi inversa.

*De iure condendo*, fermo il principio della devoluzione piena dell'impugnazione quale garanzia dell'obbligatorietà dell'azione penale, si può eliminare il potere di sostituzione, limitatamente al punto della responsabilità, ed agire attraverso il rinvio sino a giungere ad una «doppia conforme» che rappresenta il massimo della garanzia per entrambe le parti.

Quello che non è consentito è risolvere il problema eliminando l'appello per una sola delle parti. Qual è a questo punto la funzione della difesa al di là del generico riferimento all'art. 24 della Costituzione?

Di certo non è la contrapposizione all'accusa nella tradizionale immagine del duello (che comunque dovrebbe avvenire ad armi pari) nel senso che è possibile che le valutazioni coincidano e soprattutto concorrano ad una definizione comune.

Anzi i sistemi accusatori sono di regola, strutturati in maniera tale da rendere normale una simile soluzione ed eventuale il permanere di un dissenso che porti al dibattimento.

Nel sistema anglosassone più del 90% dei processi trova una definizione immediata e il dibattimento costituisce un evento eccezionale e patologico perchè o il p.m. ha chiesto il rinvio a giudizio in assenza di prove idonee o l'imputato ha falsamente dichiarato la propria non colpevolezza, avendo invece il dovere di dire la verità sul punto.

In realtà la funzione della difesa è quella del bilanciamento dell'accusa che, come detto, può arrivare alla contrapposizione, ma anche all'accordo e il diritto di difesa ha senso in funzione dei poteri dell'accusa: ove cioè esiste un potere dell'accusa deve normalmente esistere qualche potere di difesa, ancorché diverso e non contestuale, che bilanci la situazione e determini la parità delle parti.

La sentenza in quanto momento di sintesi è al di fuori da questo schema e la possibilità di impugnazione non nasce dalla necessità di una difesa rispetto ad un potere dell'accusa, ma dalla consapevolezza della fallibilità della decisione del giudice.

È tale fallibilità che giustifica l'appello e rispetto ad essa e in generale alla sentenza non esiste quindi una maggiore pregnanza del diritto di difesa rispetto all'accusa.

Da ciò deriva la visione di un processo di parti portatrici di interesse diversi i cui poteri devono bilanciarsi, ma non necessariamente e funzionalmente contrapposte e quindi in definitiva portatrici di un interesse convergente quale è appunto la necessità di composizione del conflitto sociale secondo verità.

È proprio questa funzione sociale comune che dà significato al principio di parità.

In conclusione il sostanziale divieto d'appello da parte del p.m. nell'ipotesi di sentenza di assoluzione viola il principio di parità delle parti, non esistendo alcuna valida giustificazione ad una così incisiva e pregnante limitazione dei poteri del p.m. rispetto a quelli corrispondenti dell'imputato, e viola altresì il principio di obbligatorietà dell'azione penale nel cui ambito deve ricomprendersi l'obbligo di impugnazione da parte del p.m. di una sentenza di assoluzione non corretta e non convincente.

Tale divieto viola anche il principio costituzionale di cui all'art. 3 poiché non si comprende per quale ragione un cittadino ingiustamente assolto dovrebbe essere favorito rispetto ad un altro condannato ad una pena ingiustamente troppo mite, al punto da permettere l'appello del p.m. nel secondo caso ed escluderlo nel primo, pur essendo la lesione sociale più grave nel primo caso e meno nel secondo.

Né la ragionevolezza di un simile strabico sistema potrebbe fondarsi sulla considerazione che nel primo caso vi sarebbe comunque il ricorso per Cassazione, perché questo non realizza l'effetto devolutivo pieno dell'appello e resterebbe comunque la disparità di trattamento.

I sostenitori della novella ritengono che in presenza di una sentenza di assoluzione in primo grado, l'eventuale condanna in appello non potrebbe superare il ragionevole dubbio sulla responsabilità dell'imputato.

Tale argomento ha un difetto di prospettiva poiché l'assenza di dubbio deve riguardare le risultanze processuali e non il processo formativo della decisione nei vari gradi di giudizio.

Il dubbio sulla maggiore validità della sentenza d'appello rispetto a quella di primo grado è, come detto, legittimo, ma non bisogna confondere l'effetto devolutivo dell'appello, necessario per dare piena attuazione al principio di obbligatorietà dell'azione penale, con il potere di sostituzione. Quest'ultimo può essere ritenuto non giustificato per le ragioni anzidette e quindi eliminato in tema di responsabilità e sostituito da meccanismi di rinvio, ma con riferimento ad entrambe le parti, in condizioni di parità.

Infine con riferimento al caso per cui si procede deve sottolinearsi l'illogicità della normativa in esame che consente al p.m. di impugnare una sentenza di condanna per ottenere un trattamento sanzionatorio più severo e non gli consente di impugnare una sentenza di assoluzione *ex* art. 88 c.p. per ottenere l'applicazione di una misura di sicurezza, non applicata dal giudice e ritenuta invece necessaria dal p.m. per la sicurezza della collettività e quindi per un interesse ben più pregnante di quello della maggiore adeguatezza della sanzione penale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1983, n. 87, dichiara rilevante e non manifestatamene infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 10, legge 20 febbraio 2006 e 46 in relazione agli articoli 3, 111 e 112 Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina alla cancelleria di notificare l'ordinanza e la relativa motivazione al Presidente del Consiglio dei ministri, di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, di notificarlo all'imputato e al difensore, di comunicarlo al p.g.*

Bologna, addì 24 marzo 2006

*Il Presidente:* LENZI

*Il consigliere estensore:* FERRUCCI

**06C1073**

N. **527**

*Ordinanza del 23 marzo 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento penale a carico di Benvenuti Alberto*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione, salvo nelle ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva - Lesione del principio del giusto processo - Violazione del principio della parità delle parti - Contrasto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 111, commi primo e secondo, e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento penale contro Benvenuti Alberto;

Decidendo sulla eccezione di illegittimità costituzionale proposta dal procuratore generale relativamente all'art. 593, primo e secondo comma, c.p.p., come modificato dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui esclude che il p.m. possa proporre appello contro una sentenza di proscioglimento dell'imputato (primo comma), salvo l'ipotesi della sopravvenienza di una nuova prova decisiva (secondo comma), per violazione degli artt 3, 111 e 112 della Costituzione; rilevato che la questione sollevata è rilevante, sussistendo il requisito della indispensabilità della previa risoluzione della questione, in riferimento alla posizione dell'imputato Benvenuti Alberto, nei cui confronti è stato proposto appello dal procuratore generale a seguito della sentenza di assoluzione di primo grado, poiché la Corte, in applicazione dell'art. 10, secondo comma, della legge citata, dovrebbe dichiarare, con ordinanza non impugnabile, l'inammissibilità dell'appello ed in tal modo verrebbe a privare l'appellante del giudizio di merito di secondo grado;

Considerato che la questione proposta non è manifestamente infondata per i seguenti motivi.

*1)* Può sussistere violazione dell'art. 111, primo e secondo comma della Costituzione, secondo il principio di parità tra accusa e difesa, nel caso in cui la pubblica accusa, *in toto* soccombente in primo grado nella sentenza di proscioglimento dell'imputato, non possa proporre appello, mentre lo possa proporre in caso di parziale soccombenza; posto che nella procedura penale è previsto un doppio grado di giurisdizione di merito, non vi è più

parità delle parti se una di esse, soccombente, non possa proporre appello, e il p.m. ha certamente un interesse maggiore ad appellare una sentenza di assoluzione che ritiene ingiusta piuttosto che ad appellare una sentenza di condanna; la pubblica accusa si trova così in netto svantaggio, poiché il ricorso in Cassazione non potrà mai avere la stessa estensione dell'atto d'appello, che attiene al merito;

*2)* I primi due commi dell'art. 111 contengono alcune regole generali in materia di attività giurisdizionali: il giusto processo è incentrato sul contraddittorio delle parti, e se il nostro codice di procedura penale prevede tre gradi processuali, il principio della parità delle parti deve persistere nei tre gradi, ed ogni e qualsiasi limitazione in danno di una parte deve essere ragionevole; la nozione di giusto processo ha una «tessitura aperta», poiché è un concetto che racchiude una serie di principi che sono aperti all'evoluzione della coscienza e della cultura civile e politica dei diritti umani, della dottrina e della giurisprudenza; questi principi hanno varia natura, possono essere di tipo sostanziale, come la presunzione di innocenza dell'imputato o il diritto di termini adeguati per preparare la difesa, oppure di tipo processuale, come il diritto alla parità fra accusa e difesa, oppure di tipo ordinamentale, come il diritto ad un giudice indipendente e imparziale; tornando al diritto fondamentale della parità delle parti nel processo, la parità non attiene ai mezzi o agli strumenti, e non attiene neppure ai poteri, ma, per essere concreta e reale, implica la reciprocità di diritti nel processo, ma la reciprocità non può limitarsi alla prova, deve estendersi all'impugnazione; reciprocità vuol dire che se l'imputato ha diritto di proporre appello contro una sentenza di condanna, il p.m. deve avere il diritto di proporre appello contro una sentenza di assoluzione, laddove abbia chiesto la condanna.

Altrimenti il processo non è giusto.

L'art. 111, comma 1, della Costituzione è destinato ad avere una funzione centrale nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, trattandosi di disposizione dalle indubbie potenzialità espansive. Il «giusto processo» è destinato a condizionare la fisionomia dei singoli procedimenti giurisdizionali elaborati dal legislatore ordinario, quindi anche le modifiche ai suddetti procedimenti, e costituisce una formula in cui si compendiano i principi costituzionali anche per ciò che riguarda i diritti di azione e difesa in giudizio, tra cui il diritto del p.m. di proporre appello; se si ritiene poi che il legislatore abbia voluto introdurre una vera e propria clausola generale destinata a funzionare come «norma di apertura» del sistema delle garanzie costituzionali della giurisdizione, si può concludere che debba trovare ingresso all'interno di quel sistema qualsiasi principio o potere processuale ritenuto necessario per una effettiva e completa tutela delle ragioni delle parti. Non vi è dubbio che la rimozione quasi totale del potere di appello del solo p.m. abbia effetti processuali devastanti sull'equilibrio dei diritti delle parti nel processo.

Autorevolmente è stato menzionato esemplificativamente in dottrina il principio del doppio grado di giurisdizione, osservandosi che, pur essendo detto principio privo di «copertura» costituzionale, e pur godendo di un riconoscimento incompleto pure nel sistema della CEDU, proprio attraverso la mediazione della clausola del «giusto processo» il principio *de quo* potrebbe in futuro assumere il valore di una vera e propria garanzia costituzionale del processo, se la Consulta lo riterrà rispondente ad un'istanza eventualmente espressa in tal senso dall'opinione pubblica e/o da concrete esperienze giudiziarie. A parte ciò, se il legislatore mantiene il doppio grado di giurisdizione di merito, deve assicurare alle parti gli stessi diritti.

*3)* Può sussistere violazione dell'art. 112 della Costituzione, sia con riferimento alle considerazioni svolte nei punti precedenti, sia osservando che la soppressione del potere d'appello del p.m., da ritenere praticamente totale per quanto rilevato sulla marginalità dell'ipotesi prospettata nell'art. 593, secondo comma c.p.p., compromette la capacità della pubblica accusa di far valere la pretesa punitiva dello Stato, ponendolo in uno stato di inferiorità, in cui gli è preclusa la possibilità di coltivare l'azione punitiva pubblica attraverso la richiesta al giudice superiore di riesame dei fatti affermati nella sentenza assolutoria, anche in presenza di valutazioni di merito assolutamente non condivisibili. L'esercizio del potere d'appello della pubblica accusa non è altro che un'emanazione del principio fissato dall'art. 112 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, primo e secondo comma, c.p.p., come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, in relazione agli artt. 111 primo e secondo comma, e 112 della Costituzione, nei termini di cui alla motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, addì 23 marzo 2006

*Il Presidente:* ZICCARDI

**06C1074**

N. **528**

*Ordinanza del 20 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Brescia nel procedimento penale a carico di Gabbiadini Pasqualina*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Appello della parte civile contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.**

– Codice di procedura penale, art. 576, come modificato dall'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Impugnazione della parte civile - Mancata previsione di una disciplina transitoria per gli appelli proposti dalla parte civile prima dell'entrata in vigore della novella analoga a quella prevista per le altre parti - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della parità delle parti.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE DI APPELLO

Sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art. 6, legge n. 46/2006 e dell'art. 10 della stessa legge, proposta all'odierna udienza dal procuratore generale.

OSSERVA IN FATTO

Con sentenza in data 3 maggio 2002 il Tribunale di Bergamo, in composizione monocratica, assolveva Gabbiadini Pasqualina dal reato di diffamazione perché il fatto non sussiste.

Avverso la sentenza proponevano appello le parti civili Cologni Giovanni e Locatelli Carolina chiedendo invece l'affermazione della penale responsabilità dell'imputata e la sua condanna alla pena ritenuta di giustizia oltre al risarcimento del danno.

All'odierna udienza il procuratore generale, preso atto della novella legislativa n. 46/2006 eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 576 c.p.p., come dalla stessa modificato, nonché dell'art. 10 della medesima legge con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La Corte decideva come da dispositivo, accogliendo l'eccezione e riservava il deposito della motivazione.

OSSERVA IN DIRITTO

A seguito della abrogazione dell'art. 577 c.p.p., sancita dall'art. 9 della novella n. 46/2006, la parte civile è stata, pacificamente, privata della facoltà di impugnazione, «anche agli effetti penali», nei confronti delle sentenze di condanna e di proscioglimento per i reati di ingiuria e diffamazione.

La nuova formulazione dell'art. 576 c.p.p. (della cui legittimità costituzionale il procuratore generale dubita) impone peraltro di escludere il potere di appello della parte civile pure contro tutte le sentenze, sia di condanna che di proscioglimento, «ai soli effetti della responsabilità civile».

Prima dell'entrata in vigore della novella n. 46/2006 l'appellabilità delle sentenze ad opera della parte civile «ai soli effetti della responsabilità civile», era sancita dall'art. 576, primo comma che così recitava: «La parte civile può proporre impugnazione con il mezzo previsto per il pubblico ministero, contro i capi della sentenza che riguardano l'azione civile».

Poiché al p.m. era attribuito, a norma dell'art. 593 c.p.p., il potere di appello, questo si estendeva, in virtù del succitato richiamo, alla parte civile.

La soppressione dell'inciso «con il mezzo previsto per il pubblico ministero» ha ora totalmente svincolato il potere di impugnativa della parte civile da quello del pubblico ministero, sicché ad essa non può più essere riconosciuta la facoltà di appello, né contro le sentenza di condanna, né contro le sentenze di assoluzione, e neanche nei residui casi in cui tale facoltà è tuttora concessa al p.m. dal nuovo art. 593, secondo comma c.p.p.

Ciò configura una disparità di trattamento ed una palese irrazionalità tali da integrare la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., del diritto di difesa della parte civile di cui all'art. 24 della Cost., del principio di parità tra le parti di cui all'art. 111 della Cost.

L'art. 74 c.p.p. stabilisce che il soggetto al quale il reato ha recato danno, ovvero i suoi successori universali, possano esercitare nel processo penale, nei confronti dell'imputato e del responsabile civile, l'azione civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno di cui all'art. 185 c.p., ossia «a norma delle leggi civili».

Seppur detta azione civile sia regolata dai principi che disciplinano il giudizio civile, per quanto espressamente non derogato, appare contraddittoria l'introduzione in sede penale di una deroga rispetto ai normali strumenti di impugnazione previsti in sede civile.

La soppressione della facoltà di appello impedisce infatti alla parte civile di chiedere il riesame nel merito di decisioni che potrebbero esserle irreparabilmente pregiudizievoli, in base ai meccanismi preclusivi di cui agli artt. 652 e 654 c.p.p.

Il quadro normativo scaturente dalla legge n. 49/2006 si delinea allora come gravemente irrazionale, poiché, da un lato, mantiene inalterata la possibilità per la parte civile di azionare le pretese civilistiche nel processo penale, e, dall'altro, scoraggia tale scelta, deprivandola degli adeguati strumenti di tutela giuridica delle medesime.

Nessuno dubiterebbe della costituzionalità di una scelta legislativa che rimuovesse del tutto l'azione civile dal processo penale, ma una volta concessa al danneggiato l'opzione se agire in sede civile o in sede penale, non si può non accordargli, ove propenda per la seconda soluzione, gli strumenti atti al perseguimento ed alla difesa dei propri diritti.

È vero che in taluni casi il legislatore ha sacrificato le aspettative della parte civile, ad esempio, nel caso del rito alternativo di cui all'art. 444 c.p.p., ma ciò ha fatto, non solo, non pregiudicandone la successiva riproposizione dell'azione in sede civile, ma evidentemente al fine di bilanciare gli interessi della parte privata con altro bene costituzionalmente protetto, ossia la speditezza del processo.

Strettamente connesso all'aspetto dianzi esaminato è il profilo di incostituzionalità dell'art. 576 c.p.p., rispetto al diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Cost. anche alla parte offesa dal reato, diritto che non può ritenersi attuato dalle sole norme connesse all'istituto della costituzione di parte civile, ma che dovrebbe estrinsecarsi nell'effettività della tutela delle pretese civilistiche, invece chiaramente frustrate dalla radicale inappellabilità evincente dalla nuova normativa.

Vi è infine un altro profilo di rilevanza costituzionale, attinente al principio di cui all'art. 111, secondo comma Cost. per il quale il processo deve svolgersi nel contraddittorio fra le parti, ivi ovviamente compresa la parte civile, ed in condizioni di parità fra le stesse.

Il contraddittorio assurge qui a valore che pervade il processo nella sua interezza e quindi necessariamente coinvolge la fase dell'appello, che del processo costituisce passaggio essenziale. Ed è, soprattutto, valore in sé considerato, a prescindere dai contingenti interessi delle parti; il contraddittorio è binario privilegiato del percorso processuale, garanzia di approssimazione quanto più efficace possibile alla verità. Ed in questa linea, la parità fra le parti, prima che tutela delle stesse, è oggettiva esigenza di un contraddittorio reale.

Se così è, la parità di cui si parla non può che inerire anche alla fase dell'appello e, nell'ambito di essa, al suo momento introduttivo e fondante, ossia la definizione dei casi in cui è consentito appellare.

Ed allora, non è chi non veda come la norma della cui legittimità si discute introduca un evidente dato di squilibrio fra le parti, impedendo radicalmente l'appello alla parte civile, sia in caso di assoluzione che di condanna, laddove all'imputato è riconosciuta ampia facoltà di impugnazione.

Questa Corte non ignora che la recente giurisprudenza costituzionale [1)] ha ritenuto che il principio della parità nel contraddittorio non comporti necessariamente l'identità fra i poteri processuali delle parti. Ma ciò che è stato escluso è un vincolo di derivazione necessaria ed assoluta fra i due elementi. Rimane allora da valutare, quindi, se, in concreto, la disparità fra determinati poteri, a cagione della loro rilevanza, non alteri in misura intollerabile l'equilibrio imposto dalla norma costituzionale e, soprattutto, se di tale disparità non vada pretesa una giustificazione che la renda ragionevole.

In questa ottica, le possibilità di appello, per quanto detto pocanzi, ineriscono ad uno snodo fondamentale del processo; una loro impari distribuzione fra le parti rientra dunque fra quelle situazioni nelle quali la non sovrapponibilità dei poteri processuali pregiudica significativamente il principio del contraddittorio.

Occorre quindi sottoporre la scelta legislativa che ha prodotto la modifica dell'art. 576 c.p.p. ad un accurato scrutinio di ragionevolezza.

Le diverse considerazioni che precedono portano a quello che, a questo punto, si presenta come il cuore del problema; vale a dire, la compatibilità della norma esaminata con il principio di ragionevolezza (desumibile dall'art. 3 Cost.) da valutarsi nella prospettiva della tollerabilità del sacrificio che la norma impone agli altri valori costituzionali fin qui menzionati; segnatamente il diritto di difesa delle vittime dei reati ed il principio del contraddittorio nella parità delle parti, che dà forma al giusto processo.

---

1) Sentt. n. 110 del 1º aprile 2003; n. 165 del 9 maggio 2003; n. 46 del 27 gennaio 2004.

Ebbene, un esame condotto in questa direzione non può che condurre ad un giudizio di irragionevolezza della norma, dovendosi ritenere il *vulnus* inferto ai principi appena citati non è giustificato da alcuna esigenza meritevole di considerazione.

È appena il caso di rilevare che la *deminutio* operata sul piano dell'appello non può essere recuperata dalla parte civile grazie all'ampliamento dei casi di ricorso in Cassazione come previsti dall'art. 606 nuova formulazione, senz'altro accessibili anche alle parti private in base al principio generale sancito dall'art. 568, secondo comma c.p.p.

Infatti la modestia dell'estensione, limitata alla «mancata assunzione di una prova decisiva, quando la parte ne ha fatto richiesta anche nel corso dell'istruzione dibattimentale», non è tale da soddisfare la legittima esigenza di un riesame nel merito quale la parte civile potrebbe invece invocare in sede civile.

È infine appena il caso di rilevare che non possono trovare ingresso a sostegno dell'inappellabilità della parte civile gli argomenti sviluppati dalla dottrina con riguardo al pressoché identico destino riservato all'Accusa, argomenti che, anche ove condivisi, attengono precipuamente al tema della responsabilità penale ed alla esigenza di garantire all'imputato, in caso di condanna, una doppia pronuncia conforme.

Tale preoccupazione non ha invero ragione di sussistere con riferimento alla parte civile che agirebbe esclusivamente per la tutela di interessi patrimoniali ed ai soli fini della responsabilità civile dell'imputato.

Il procuratore generale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 10, legge n. 46/2006 ove effettivamente ancora più evidenti sono i profili di incostituzionalità con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Le disposizioni transitorie della legge n. 46/2006, contenute nell'art. 10, nulla prevedono in ordine agli appelli proposti, come quello che ci occupa, sotto il vigore della vecchia normativa dalla parte civile.

In particolare l'art. 10 cit. non prevede per la parte civile un regime analogo a quello contemplato dal secondo e terzo comma per le altre parti, imputato e pubblico ministero, con la conseguenza che ad essa non compete né la notifica dell'ordinanza di inammissibilità, né la possibilità di integrare il ricorso per cassazione nei limiti delle modificazioni apportate all'art. 606 c.p.p. dall'art. 8, legge cit.

Ne consegue che la parte civile, già deprivata della facoltà di appello, si trova sguarnita di ogni strumento di impugnativa, costretta a subire l'efficacia di un giudicato formatosi sulla sentenza di primo grado e senza più la possibilità di ricorrere al giudice civile, pur avendo optato per il giudizio penale in un contesto legislativo che le conferiva il potere di appello.

Risulta pertanto palesemente violato il principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, il diritto di difesa della parte civile, nonché per le ragioni già illustrate il principio di parità tra le parti processuali.

Entrambe le questioni sollevate sono rilevanti nel presente procedimento poiché dal loro accoglimento dipende la tutela giurisdizionale delle pretese risarcitorie delle parti civili nelle forme, o dell'appello o, quanto meno, del ricorso in cassazione secondo lo schema dell'art. 10, legge n. 46/2006.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87 del 1953;*

*Dichiara rilevante ai fini della definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa al contrasto dell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art 6, legge n. 46/2006 e dell'art. 10 della stessa legge, con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, e manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Sospende il giudizio in corso.*

Brescia, addì 7 aprile 2006

*Il Presidente:* DEL GAUDIO

*Il consigliere relatore:* GENALIZZI

**06C1075**

N. **529**

*Ordinanza del 10 marzo 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 23 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Trento - Sezione distaccata di Bolzano nel procedimento civile promosso da Garber Ingrid in Obermair ed altro contro Garber Martina in Illmer ed altri.*

**Maso chiuso - Controversie relative all'ordinamento dei masi chiusi - Obbligo di esperire tentativo di conciliazione prima di proporre la domanda giudiziale - Previsione recata da legge statale - Violazione della potestà legislativa primaria ed esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano nella materia «ordinamento dei masi chiusi», comprensiva dei profili processuali - Richiamo alle sentenze nn. 4/1956 e 55/1964 della Corte costituzionale.**

– Legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 35, comma 2.
– Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, n. 8.

LA CORTE DI APPELLO

Nel procedimento d'appello avversa la sentenza n. 347/04 del Tribunale di Bolzano, promosso da Garber Ingrid in Obermair e da Garber Sighard rappresentati e difesi dagli avv. H. Pobitzer ed A. Gasser di Bolzano, appellanti;

Contro Garber Martina in Illmer e Garber Sigund in Marsoner, rappresentati e difesi dagli avv. S. Thurin, G. Vinatzer e K. Zeller di Merano; Golser Josef di Tscherms (BZ), Garber Norbert rappresentati e difesi dagli avv.ti I. Wielander e L. Bartolini di Merano, appellati, giusta citazione in appello dd. 29 settembre 2004.

Oggetto: appello avverso la sentenza del Tribunale di Bolzano n. 347/04 del 26 marzo 22 aprile 2004: accertamento di donazione simulata oppure indiretta — azione di riduzione — divisione ereditaria suppletoria.

Premesso che la presente causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 28 giugno 2005, udienza alla quale sono stati concessi alle parti i termini per il deposito delle scritture difensive, la Corte ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che, con l'atto di citazione dd. 15 maggio 2001, notificato il 18 maggio 2001, gli appellanti Garber Ingrid e Garber Sighart hanno proposto azione di accertamento di una simulazione, rispettivamente di donazione indiretta, di riduzione delle disposizioni testamentarie e di divisione ereditaria suppletoria, il tutto con riferimento alla successione in morte di Laimer Mathilde, madre degli odierni contendenti Garber, deceduta in data 20 ottobre 1996;

Rilevato che, tra gli altri beni, è caduto in successione anche il maso chiusa «Seidl» in P.T. 70/I C.C. Tscherms;

Rilevato inoltre che Garber Martina in data 28 luglio 2000, quindi nel decennio successivo all'apertura della successione, assuntrice del maso chiuso sopra indicato, ha venduto a certo Golser Josef, al prezzo di L. 685.035.000, la p.f. 975 C.C. Tscherms, p.f. che già faceva parte del maso chiuso all'epoca dell'apertura della successione, cosicché, nel caso di specie, trova applicazione l'art. 29 del T.U. delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano dd. 22 dicembre 1978, n. 32 e successive modificazioni (attualmente l'istituto del «maso chiuso» è regolato dalla legge provinciale 28 novembre 2001, n. 17, ma tale normativa è entrata in vigore successivamente all'avvio della presente causa);

Ritenuto quindi che, tra le domande, proposte nel presente procedimento, rientrino «domande relative all'ordinamento dei masi chiusi», domande proponibili solo previo esperimento del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203, il tutto come previsto dall'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000 n. 340;

Rilevato che siffatto tentativo di conciliazione non è stato proposto, il ché, per giurisprudenza costane, comporta la dichiarazione di improponibilità dell'intera domanda (*cfr.* Cass. Civ. Sez. III, 21 febbraio 2002 n. 2509, nonché Cass. civ. sez. III, 30 giugno 2005, n. 13964), atteso che la Corte non ritiene di poter trattare separatamente le altre domande delle parti, che non riguardano il maso chiuso, siccome si tratta di una vertenza giuridicamente unitaria e che la questione, relativa al maso chiuso caduto in successione, appare comunque prevalente sulle altre questioni, sottoposte all'esame della Corte;

Rilevato che l'intera materia, relativa all'istituto del «maso chiuso», a norma dell'art. 8, n. 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 670 (norma che ripete quanto già stabilito dall'art. 11, n. 9, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5), è demandata in via esclusiva alla Provincia autonoma di Bolzano e che vi è riserva di legge a favore della provincia anche sotto il profilo processuale (*cfr.* C. cost. 15-25 giugno 1956, n. 4, nonché C. cost. 09 - 23 giugno 1964, n. 55), cosicché la norma sopraindicata appare viziata di incostituzionalità per violazione della potestà legislativa primaria ed esclusiva della Provincia in materia di ordinamento dei masi chiusi;

Ritenuto che, se siffatta norma dovesse esser ritenuta costituzionalmente legittima, questa Corte sarebbe tenuta a dichiarare l'improponibiità della domanda, cosicché la prospettata questione di legittimità costituzionale, in ordine al presente giudizio, appare senz'altro rilevante;

Ritenuto quindi di dover sollevare d'ufficio la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000 n. 340, in relazione all'art. 116 Cost., nonché all'art. 8, n. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000 n. 340 per contrasto con l'art. 116 Cost., nonché con l'art. 8, n. 8, del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, nei termini di cui in motivazione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, copia della presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano e che essa sia comunicata altresi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.*

Cosi deciso in Bolzano il 15 febbraio 2006

*Il Presidente estensore:* PACHER

---

*Das Oberlandesgericht Trient, Außenabteilung Bozen,*

hat in der unter Nr. 192/2004 Allg. Reg. behängenden Streitsache durch

| | |
|---|---|
| den Vorsitzenden | Dr. Renzo Paolo Pacher |
| den Beirat | Dr. Bernhard Lageder |
| den Beirat | Dr. Pietro Merletti |

BESCHLUSS

erlassen.
Das Berufrngsverfalhren wurde

von

Garber Ingrid verehel. Obermair und Garber Sighard, vertreten und verteidigt durch die Rechtsanwälte Dr. H. Pobitzer u. Dr. A. Gasser aus Bozen,

- Berufungsläger -

gegen

Garber Martina verehel. Illmer und Garber Sigund verehel. Marsoner, vertreten und verteidigt durch die Rechtsanwälte Dr. S. Thurin, Dr. G. Vinatzer und Dr. K. Zeller aus Meran,
Golser Josef aus Tscherms (BZ),
Garber Norbert, vertreten und verteidigt durch die Rechtsanwälte Dr. I. Wielander und Dr. L. Bartolini aus Meran,

- Berufungsläger -

mit Berufungsklage vom 29 settembre 2004 eingeleitet.

Streitgegenstand: Berufung gegen das Urteil des Landesgerichts Bozen nr. 347/04 vom 26 marzo 22 aprile 2004. Feststellung von Scheingeschäften bzw. indirekten Schenkungen - Kürzung - Nachtragserbteilung.

Nachdem der Rechtstreit am Verhandlungstermin vom 28 giugno 2005 zur Entscheidung angesetzt und den Parteien die Fristen für die Hinterlegung der Schlussschriftsätze und Erwiderungseingaben eingeräumt worden waren, hat der Senat nach eingehender Prüfung der Aktenlage wie folgt entschieden:

- erwogen, dass die Berufungskläger Garber Ingrid und Garber Sighart mit am 18 maggio 2001 zugestellter Klageschrift vom 15 maggio 2001 Klage auf Feststellung eines Scheingcschäfts bzw. einer indirekten

Schenkung, auf Kürzung von testamentarischen Verfügengen sowie auf Nachtragserbteilung - all dies in Buzug auf die Verlassenschaft nach Laimer Mathilde, der am 20 ottobre 1996 verstorbenen Mutter der heutigen Prozessparteien Garber - erhobon haben;

- festgestellt, dass unter anderem auch der geschlossene Hof «Seidlhof» in E.ZI. 70/I K.G. Tscherms in den Nachlass gefallen war;

- hinzugefügt, dass die Hofübernehmerin des obgenannten Hofes, Garber Martina, am 28 luglio 2000 - und somit innerhalb von zehn Jahren nach der Eröffnung der Erbfolgo - die Gp. 975 K.G. Tscherms an einen gewissen Golser Josef zum Preis von Lire 685.035.000 - verkauft hatte, welche zum Zeitpunkt der Eröffnung der Erbfolge bereits zum geschlossenen Hof gohörte, so dass im Anlassfalle der Art. 29 des Einheitstextes der Landesgesetze zur Regelung der geschlossenon Höfe, genehmigt mit Dekret des Landeshauptmanns der Autonomen Provinz Bozen vom 22 dicembre 1978 Nr. 32 samt nachfolgenden Abänderungen, zur Anwendung kommt (heute wird das Rechtsinstitut des «geschlossenon Hofes» vom Landesgesetz Nr. 17 vom 28 novembre 2001 geregelt, jedoch trat diese Gesetzesebestimmung erst nach der Einleitung des gegenständlichen Verfahrens in Kraft);

- im Dafürhalten, dass somit unter die im gegenständlichen Verfahren eingebrachten Klageanträge auch «Klagen hinsichtlich der Regelung der geschlossenen Höfe» fallen, welche gemäß Artikel 35, Absatz 2, des Gesetzes Nr. 340 vom 24 novembre 2000 nur nach der Vornahme des Schlichtungsversuches aus Artikel 46 des Gesetzes Nr. 203 vom 3 maggio 1982 erhoben werden können;

- festgestellt, dass kein darartiger Schlichtungsversuch vorgenommen worden ist, was laut ständiger Rechtsprechung die Erklärung der Nichtvorfolgbarkeit des gesamten Klagebegehrens zur Folge hat (siehe hierzu KassGH, III. Ziv.Abt., vom 21 febbraio 2002, Nr. 2509, sowie KassGH, III. Ziv.Abt., vom 30 giugno 2005, Nr. 13964), zumal nach Ansicht dieses Gerichts die übrigen Anträge der Parteien, welche nicht den goschlossenen Hof betreffen, nicht gesondort behandelt werden können, da es sich um eine rechtlich einheitliche Streitsache handelt, und da die den hinterlassenen geschlossenen Hof betreffende Frage auf jeden Fall gegenüber den übrigen vor diesem Gericht aufgeworfenen Fragen vorrangig ist;

- erwogen, dass der gesamte Sachbereich des Rechtsinstituts des «geschlossenon Hofes» kraft Artikel 8, Nr. 8, des D.P.R Nr. 670 vom 31 agosto 1972 (diese Vorschrift wiederholt die in Artikel 11, Nr. 9, des Verfassungsgesetzes Nr. 5 vom 26 febbraio 1948 enthaltene Bestinmmung) in die ausschließliche gesetzgeberische Zuständigkeit der Autonomon Provinz Bozen fällt, und dass sich hierbei der Gesetzesvorbehalt zugunsten der Autonomon Provinz auch auf den Bereich des Verfahrensrechts erstreckt (siehe VerfGH vom 15 - 25 giugno 1956, Nr. 4, sowie VerfGH vom 09 - 23 giugno 1964, Nr. 55), so dass die eingangs angeführte Vorschrift infolge Verletzung der primären und ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz im Sachgebiet der Regelung der geschlossenen Höfe verfassungswidrig erscheint;

- festgestellt dass, falls besagte Vorschrift für verfassungsmäßig erachtet würde, dieses Gericht die Nichtvorfolgbarkeit des Klagebegehrens erklären müsste, so dass die aufgeworfene Frage der Verfassungsmäßigkeit im Rahmen des gegenständlichen Verfahren ohne Zweifel erheblich ist;

- im Dafürhalten, dass daher die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 35, Absatz 2, des Gesetzes Nr. 340 vom 24 novembre 2000 in Bezug auf Artikel 116 der Verfassung, sowie auf Artikel 8, Nr. 8, des D.P.R Nr. 670 vom 31 agosto 1972 (vereinheitlichter Text der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino--Südtirol betreffen), von Amts wegen aufzuwerfen ist;

- nach Einsichtnahme in den Artikel 23 des Gesetzes Nr. 87 vom 11 marzo 1953,

*A. D. G.*
*erklärt*

*das Gericht, im Sinne der vorausgehenden Begründung, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 35, Absatz 2, des Gesetzes Nr. 340 vom 24 novembre 2000, infolge Verletzung des Artikels 116 der Vorfessung und des Artikels 8, Nr. 8, des d.P.R. Nr. 670 vom 31 agosto 1972, für erheblich und nicht offenkundig unbegründet,*

*verfügt*

*die Aussetzung des laufenden Verfahrens,*

*ordnet*

*dio Übermittlung der Akten an das Verfassungsgericht an und*

*verfügt*

*die Zustellung einer Abschrift des vorliegenden Beschlusses an die Prozessparteien, an des Präsidenten des Mitteilung un die Präsidenten der beiden Parlamentskammern der Republik.*

So entschieden in Bozon, am 15 febbraio 2006

*Der Vorsitzende und Abfasser des Beschlusses:* PACHER

**06C1076**

N. **530**

*Ordinanza del 23 giugno 2006 emessa dalla Corte d'appello di Messina nel procedimento penale a carico di Mammana Domenico ed altro*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio della parità delle parti nel contraddittorio - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46.
– Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente ordinanza.

Sciogliendo la riserva in ordine all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 593, secondo comma c.p.p. come sostituito dall'art. 1, comma 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui esclude la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento in assenza di sopravvenienza di nuove prove decisive, e dell'art. 10 della stessa legge, nella parte in cui sancisce l'applicazione della norma novellata anche ai procedimenti in corso, sollevata dal procuratore generale nel procedimento penale a carico di Mammana Domenico e Mammana Angelo in relazione agli artt. 3, 97, 111, secondo comma e 112 della Costituzione;

Sentito il difensore dell'imputato;

OSSERVA

Con sentenza emessa il 4 luglio 2001 il Giudice monocratico del Tribunale di Barcellona P.G. - Sezione di Lipari, ha dichiarato ai sensi dell'art. 129 c.p.p. non doversi procedere nei confronti dei fratelli Mammana Domenico e Mammana Angelo in ordine al delitto di maltrattamenti in danno della madre Raffaele Maria Grazia e della sorella Mammana Maria Giuseppa per remissione della querela.

Ha proposto impugnazione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Barcellona P.G., il quale ha evidenziato come il giudice *a quo* fosse incorso in un palese errore di diritto poiché il reato contestato agli imputati era perseguibile d'ufficio e non a querela di parte, sicché la remissione della querela non poteva avere quale conseguenza giuridica l'estinzione del reato ascritto. Ha chiesto pertanto la riforma della sentenza e la condanna degli imputati alle pene ritenute di giustizia.

Fissato il giudizio di appello, all'udienza odierna il procuratore generale, preso atto dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006 e delle limitazioni alla facoltà di appello derivanti dalla nuova formulazione dell'art. 593 c.p.p., ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di detta norma nei termini esposti.

Orbene, rileva questa Corte che l'art. 593 c.p.p. come novellato dall'art. 1, legge n. 46/2006 consente al pubblico ministero e all'imputato di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento solo allorché con i motivi di impugnazione venga richiesta la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'art. 603 cpv. c.p.p. per l'assunzione di prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado e sempre che a dette prove sia riconosciuto il carattere della decisività. La norma prevede inoltre che, ove il giudice d'appello non ammetta in via preliminare la rinnovazione dell'istruttoria, il gravame deve essere dichiarato inammissibile. A questo punto alla parte appellante rimane soltanto la possibilità di proporre ricorso per cassazione entro il termine di giorni 45 dalla notifica dell'ordinanza. L'art. 8 della legge prevede che di tale rimedio le parti possano avvalersi anche nell'ipotesi di mancata assunzione di una prova decisiva richiesta nel corso della istruzione dibattimentale e di contraddittorietà o illogicità della motivazione, risultanti da atti del processo specificamente indicati dal ricorrente.

Preliminarmente ritiene la Corte che la questione proposta dal procuratore generale sia rilevante nel presente giudizio, in quanto la legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 febbraio 2006 ed entrata in vigore

il 9 marzo 2006, prescrive all'art. 10 che le nuove norme trovino applicazione anche ai procedimenti in corso, disponendo che l'atto d'appello proposto prima dell'entrata in vigore della nuova normativa sia dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile.

Sussiste altresì la necessità che la questione sia risolta in via pregiudiziale poiché, avendo il pubblico ministero appellato la sentenza di primo grado limitandosi a censurarne il processo logico-argomentativo senza indicare nuove prove decisive per addivenire alla pronuncia di un diverso giudizio, dovrebbe essere adottata nel processo in corso ordinanza non impugnabile di inammissibilità del gravame.

Al riguardo va ribadito che compito di questa Corte di appello non è quello di esprimere un giudizio sulla fondatezza della questione di legittimità costituzionale, bensì soltanto quello di valutare se i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati non siano «manifestamente infondati», non siano cioè chiaramente insussistenti ovvero siano soltanto apparenti. Al di fuori di questa ipotesi la questione deve essere dichiarata «non manifestamente infondata» e va rimessa alla Corte costituzionale, alla quale compete la decisione sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge e quindi di stabilire se i dubbi di illegittimità costituzionale siano fondati o meno e se siano superabili con il richiamo ad altri principi di rango costituzionale non considerati da chi la questione ha sollevato.

Fatta questa premessa, reputa la Corte che la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che prescrive che l'art. 593, secondo comma c.p.p. come novellato dall'art. 1, secondo comma della stessa legge si applichi anche «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima», debba ritenersi manifestamente infondata con riferimento ad entrambi i profili prospettati dal procuratore generale.

Invero, non può essere condivisa l'argomentazione con cui è stata dedotta la contrarietà della norma transitoria con l'art. 97 Cost. In proposito la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare che «il principio del buon andamento della pubblica amministrazione — pur concernendo anche gli organi dell'amministrazione della giustizia — si riferisce esclusivamente alle leggi relative all'ordinamento degli Uffici giudiziari ed al loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, risultando invece di per sé estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (v. sent. C.c. 26 marzo/1º aprile 2003 n. 110 e l'ordinanza n. 370/2002 in essa richiamata).

Va disattesa anche l'argomentazione circa il presunto contrasto della norma transitoria con l'art. 111 Cost., essendo regola processuale ormai acquisita ed unanimemente condivisa quella della immediata operatività delle norme di carattere processuale e, quindi, della loro applicazione ai processi in corso.

Viceversa ritiene questa Corte che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p., come novellato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, con riferimento agli artt. 3 e 11, secondo comma della Costituzione

Si ricorda che l'art. 111, secondo comma Cost. recita che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

Il nuovo art. 593 c.p.p., con il prevedere al primo comma la possibilità del pubblico ministero e dell'imputato di proporre appello avverso la sentenza di condanna e al secondo comma la limitazione di tale diritto di appellare avverso le sentenze di proscioglimento solamente se il pubblico ministero o l'imputato appellante abbia chiesto una prova nuova e decisiva, solo apparentemente soddisfa l'esigenza di parità garantita dalla disposizione costituzionale, atteso che in realtà è solo con riferimento al pubblico ministero che la limitazione di proporre gravame contro le sentenze assolutorie assume preponderanza e rilievo centrale, poiché all'imputato era già inibito dalla precedente normativa appellare sentenze di proscioglimento con formula piena.

Ma anche a prescindere da tale considerazione, è evidente che la parità che si è voluto realizzare con la norma in parola è soltanto apparente, avendo solo il pubblico ministero l'interesse ad impugnare le sentenze di proscioglimento.

Peraltro, la soluzione adottata dal legislatore di temperare le conseguenze negative della nuova normativa con la previsione della possibilità di articolare rilevanti e decisivi mezzi di prova appare quasi irridente: non sfugge a nessuno come sia del tutto avulsa dalla realtà la possibilità che il pubblico ministero sia in grado di produrre, dopo la pronunzia di primo grado, una prova nuova e decisiva, capace di capovolgere la decisione assolutoria, non rinvenuta durante tutta la fase dedicata alle indagini preliminari e durante l'istruzione dibattimentale, e che ciò riesca a fare nell'arco ristrettissimo corrispondente ai termini di 15, 30 o 45 giorni concessi per l'impugnazione; non gli è infatti consentito prendersi un maggior lasso temporale, ritardando la richiesta di rinnova-

zione sino alla presentazione dei motivi nuovi a norma dell'art. 585 quarto comma c.p.p., poiché la formulazione della richiesta di rinnovazione costituisce requisito di ammissibilità dell'atto di proposizione di appello, che ad essa si riduce.

Pertanto, va condivisa l'argomentazione del procuratore generale il quale ha rilevato che «poiché l'ipotesi della prova a carico nuova e decisiva sopravvenuta durante la decorrenza dei termini per l'impugnazione costituisce ipotesi praticamente inattuabile, l'aggiunta effettuata dal legislatore va ritenuta *tamquam non esset* e la norma regredisce alla formulazione già censurata dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere».

È di tutta evidenza, quindi, che il nuovo art. 593 c.p.p., impedendo sostanzialmente al pubblico ministero l'appello in caso di esito assolutorio del giudizio di primo grado e consentendo invece all'imputato di proporre appello in caso di sentenza di condanna, ha finito con l'introdurre un rilevante squilibrio tra le parti.

Vero è che la Corte costituzionale ha avuto occasione di sottolineare che il principio della parità nel contraddittorio non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali delle parti (v. sentenza n. 165/2003 e n. 46/2005); ma è anche vero che della disparità eventualmente introdotta in deroga all'equilibrio imposto dalla norma costituzionale il legislatore è tenuto a dare una giustificazione che risponda a criteri di ragionevolezza, la quale va valutata nella prospettiva della tollerabilità del sacrificio che la norma impone al principio del contraddittorio nella parità delle parti rispetto ad altro interesse preminente, costituzionalmente tutelato.

La disamina delle ragioni quali si evincono dai lavori preparatori non giustificano — ad avviso di questa Corte — il sacrificio del principio che assicura il giusto processo.

Non possono, infatti, essere invocate esigenze di accelerazione dell'iter processuale, risolvendosi la scelta legislativa nella evidente soppressione di un mezzo di impugnazione a danno di una sola parte processuale. Tale scopo il legislatore avrebbe potuto realizzare concretamente prevedendo la non impugnabilità di tutte le sentenze (di condanna o di proscioglimento) sia da parte del pubblico ministero che da parte dell'imputato, in tal modo abolendo totalmente il giudizio di appello.

Una simile scelta, infatti, condivisibile o meno, sarebbe stata compatibile con la Costituzione, la quale non garantisce un secondo grado del giudizio di merito, come evidenziato dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 421/2001, e non avrebbe contrastato con l'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Strasburgo il 22 novembre 1984, tenuto conto che la previsione di un tribunale superiore, cui fa riferimento la normativa europea, prescinde dalla necessità di un secondo giudizio di merito e resta rispettata con la previsione del ricorso per cassazione già presente nella Costituzione italiana (in tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 288/1997).

Non ritiene poi la Corte che al fine di giustificare la scelta del legislatore si possa attribuire rilievo alla particolare posizione istituzionale del pubblico ministero all'interno del nostro ordinamento, caratterizzata dal potere-dovere di ricercare in sede di indagini anche le prove favorevoli all'imputato e di operare una valutazione obiettiva degli elementi a carico dello stesso, che potrebbe indurlo a richiedere l'archiviazione o il proscioglimento.

Questi rilievi, invero, restano superati nella fase d'appello, la cui proposizione presuppone la determinazione del pubblico ministero di ottenere una sentenza di condanna nella maturata convinzione della sussistenza di congrue prove a carico dell'imputato.

È quindi lo stesso sistema che esige che il processo mantenga una posizione di equilibrato contraddittorio tra le ragioni del pubblico ministero e quelle della difesa dell'imputato, in modo che nessuna opportunità di ricerca della verità venga ad essere sottratta al giudizio.

Un'ulteriore dimostrazione di come il legislatore abbia inteso mortificare e limitare in maniera del tutto irragionevole le funzioni della pubblica accusa si rinviene nell'art. 576, primo comma c.p.p., come modificato dall'art. 6 della legge n. 46/2006, laddove continua ad essere riconosciuto alla parte civile il diritto di presentare appello, sia pure ai soli effetti della responsabilità civile, anche contro le sentenze di proscioglimento; mentre analoga facoltà viene negata al pubblico ministero, portatore non di un interesse proprio bensì di istanze di legalità e di difesa sociale.

Ma l'irrazionalità della riforma raggiunge l'acme allorché continua a riconoscere al pubblico ministero la possibilità di proporre appello in caso di condanna dell'imputato, al solo scopo di ottenere una pena diversa da quella comminata. In proposito è sufficiente richiamare le obiezioni espresse dal Presidente della Repubblica nel messaggio con cui ha rinviato alle Camere la prima versione della legge. Nell'occasione il Capo dello Stato ha rappresentato che «le asimmetrie tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non debbono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'art. 111 della Costituzione ... una ulteriore incongruenza della nuova legge sta nel fatto che il pubblico ministero totalmente soccombente non può proporre appello, mentre ciò gli è consentito quando la sua soccombenza sia solo parziale, avendo ottenuto una condanna diversa da quella richiesta».

Neppure manifestamente infondata s'appalesa la questione di costituzionalità del nuovo art. 593 c.p.p. con riferimento alla dedotta violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione.

Questo Collegio non ignora che in proposito la Corte costituzionale, dopo avere affermato con la sentenza n. 177/1971 che «il potere di impugnazione del pubblico ministero costituisce una estrinsecazione ed un aspetto dell'esercizio dell'azione penale», ha modificato il proprio orientamento, ritenendo che siffatto potere non costituisce manifestazione dei poteri inerenti l'esercizio dell'azione penale (sent. C.c. n. 206/1997; sent. C.c. n. 110/2003).

A tale conclusione i Giudici delle leggi sono pervenuti attraverso l'esegesi stessa dei lavori preparatori della Carta costituzionale (resoconti delle sedute della Commissione c.d. dei settantacinque e resoconti delle sedute dell'Assemblea Costituente), nei quali non è dato rinvenire la benché minima traccia di un collegamento tra obbligo di esercitare l'azione penale e potere di impugnazione del pubblico ministero. Proseguendo in questo indirizzo la Corte costituzionale ha anche evidenziato che tutto il sistema delle impugnazioni penali, in particolare dell'appello, tanto sotto il codice abrogato quanto sotto quello vigente, depone nel senso che il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado, anche se in certe situazioni ne possa apparire istituzionalmente doveroso l'esercizio, non è riconducibile all'obbligo di esercitare l'azione penale, come comprovato dai due istituti dell'acquiescenza alla sentenza e della rinuncia al gravame senza obbligo di motivazione, che mal si concilierebbero con una costruzione dell'impugnazione quale estrinsecazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Ciò che in questa sede viene auspicato è che la Corte costituzionale riveda la propria giurisprudenza sul punto.

Le prerogative e le attribuzioni istituzionali del pubblico ministero sono definite e precisate negli artt. 73 e 74 o.g. e sono tenute presenti e più o meno espressamente richiamate dagli artt. 102, 107, 108 e 112 della Carta costituzionale in materia di giustizia.

È indubbio che quando l'art. 112 Cost. enuncia che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale faccia diretto riferimento alle funzioni a tale Organo attribuite dai richiamati artt. 73 e 74 o.g. Alla stregua di tali norme il pubblico ministero ha, tra gli altri doveri istituzionali, quelli di vegliare all'osservanza delle leggi, di assicurare la pronta e regolare amministrazione della giustizia, di promuovere la repressione dei reati. Proprio in considerazione di tali precipue funzioni l'art. 112 Cost. gli fa obbligo di esercitare l'azione penale in piena autonomia ed indipendenza da ogni altro potere (art. 104 Cost.). Nel definire tale obbligo costituzionale l'art. 74 o.g. recita che il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale. È chiaro che tale norma opera una evidente distinzione tra inizio ed esercizio dell'azione penale ed è altrettanto chiaro che il primo termine si riferisce al momento dell'avvio dell'azione penale mentre il secondo attiene più propriamente al suo sviluppo durante l'intero iter processuale. Pertanto, poiché lo stesso art. 112 Cost., cui l'art. 74 o.g. è direttamente collegato, obbliga il pubblico ministero ad «esercitare» l'azione penale, è quantomeno opinabile che tale dovere costituzionale sia limitato soltanto alla fase dell'avvio del procedimento e non investa invece tutto il processo, connotando e qualificando l'attività del pubblico ministero sino all'accertamento definitivo della verità o comunque sino alla riparazione dell'ordine giuridico violato. Ciò è tanto vero che il codice di rito prevede vari momenti di controllo afferenti l'esercizio dell'azione penale: basti accennare alle richieste di archiviazione non accolte o all'imputazione coatta ovvero al decreto che dispone il giudizio emesso dal giudice dell'udienza preliminare pure a fronte di una richiesta di proscioglimento avanzata dallo stesso pubblico ministero. Ne deriva che, sebbene tale potere-dovere debba essere esercitato nel rispetto delle regole dettate dalle leggi processuali, esso, appunto perché promana direttamente dalla Costituzione e costituisce un'estensione dell'obbligo di repressione dei reati e del dovere di vigilanza sulla pronta e regolare amministrazione della Giustizia, intesa come valore costituzionalmente garantito, non può essere limitato e compresso secondo l'arbitrio del legislatore ordinario.

Al riguardo non è fuor di luogo ricordare che la Corte costituzionale, nell' affermare la legittimità costituzionale dell'art. 443, terzo comma c.p.p., che preclude al pubblico ministero di appellare le sentenze di condanna pronunciate con il rito abbreviato, ha motivato il rigetto dell'eccezione di illegittimità di tale norma affermando che comunque «la sentenza di condanna costituisce la realizzazione della pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione penale» (Sent. C.c. n. 363/1991). Ne deriva la logica conseguenza che se la «pretesa punitiva» è stata disattesa da una sentenza di proscioglimento, contrastano con i principi costituzionali le norme che impediscono al pubblico ministero di esercitare le sue funzioni di controllo anche con lo strumento dell'appello.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg., legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante nel presente processo e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, secondo comma c.p.p., come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui preclude al pubblico ministero la possibilità di appellare contro le sentenze di proscioglimento, in relazione agli artt. 3, 111, secondo comma e 112 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e 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.*

Messina, addì 23 giugno 2006

*Il Presidente:* MANGO

**06C1077**

N. **531**

*Ordinanza del 19 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Roma nel procedimento penale a carico di Graldi Paolo ed altro*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevole durata e speditezza del processo - Violazione del principio di ragionevolezza.**

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 4 [sostitutivo dell'art. 428 cod. proc. pen.] e 11 [*recte*: 10].
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'eccezione di illegittimità costituzionale proposta dal p.g. con riguardo agli artt. 4 e 11 della legge 22 febbraio 2006, n. 46, in riferimento agli artt. 3, 111 e 112 della Costituzione, nel procedimento promosso nei confronti di Graldi Paolo, nato a Bologna il 27 maggio 1942, domiciliato c/o «Il Messaggero» in Roma, via del Tritone n. 152, difeso dagli avvocati Paola Severino Di Benedetto e Maurizio Bellacosa, con studio in Roma, via Ciro Menotti n. 4; Papillo Emiliano, nato a Frosinone il 2 maggio 1975, domiciliato in Morolo, via Portella n. 16, difeso dall'avv. Giampiero Vellucci, con studio in Frosinone, via Marcello Mastroianni n. 351; imputati:

Panillo Emiliano: *A)* del reato p. e p. dagli artt. 595, comma 3 c.p. e 13, legge n. 47/1948 perché redigeva articolo apparso sul quotidiano «Il Messaggero», pagina di Frosinone, che si richiama integralmente, in cui insinuava che lo sciopero e l'occupazione dell'azienda N.A.I. avvenuta a novembre 2001, era il frutto di un accordo tra azienda e sindacato per non pagare i dipendenti, e criticava il sindacato affermando che aveva assunto posizioni ambigue, così offendendo la reputazione del sindacato Fisascat CISL - Roma, 24 dicembre 2001;

Graldi Paolo: *B)* del reato p. e p. dall'art. 57 c.p. in relazione all'art. 595 c.p. perché in qualità di direttore responsabile del Messaggero ometteva di esercitare sul contenuto dell'articolo di cui al capo *A)* il doveroso controllo, e così non impediva che si commettesse il reato di diffamazione di cui al capo *A)* - Roma, 24 dicembre 2001.

FATTO E DIRITTO

Con sentenza emessa il 23 novembre 2004, depositata contestualmente, il g.u.p. presso il Tribunale di Roma dichiarava non luogo a procedere nei confronti dei due imputati, in ordine alle imputazioni loro ascritte, per essere l'azione penale improcedibile in mancanza della proposizione di valida querela.

Rilevava il g.u.p. che in atti non risultavano provati in capo a Santigli Luciano i poteri di rappresentanza del sindacato, posto che l'autocertificazione della qualità di segretario generale dello stesso sindacato non poteva ritenersi idonea, mancando invece la prova dell'autorizzazione conferita al Santigli, nella sua qualità, da parte dei componenti del sindacato (che è un ente di fatto, ossia un'associazione non riconosciuta), ovvero da apposite regole statutarie, alla specifica presentazione della querela a tutela dell'onorabilità del sindacato medesimo.

La sentenza del g.u.p. veniva impugnata dal p.m. per i seguenti motivi:

*A)* Errata applicazione dell'art. 120 c.p. e dell'art. 337, comma 3 c.p.p., dal momento che tale ultimo articolo, come la suprema Corte aveva ritenuto più volte, non commina alcuna nullità alla mancata compiuta indicazione della fonte dei poteri di rappresentanza, e nel caso di specie l'onere di indicare (e non di provare) la fonte dei poteri era stato assolto dalla mera enunciazione della qualità di rappresentante del sindacato da parte del Santigli;

*B)* Negli enti di fatto, come ancora la suprema Corte aveva affermato più volte, la legittimazione a proporre la querela spetta ai legali rappresentanti *ex se,* senza che occorra apposita autorizzazione da parte dei soci, e senza che occorra apposita norma statutaria.

Il p.m. chiedeva, pertanto, che venisse disposto il rinvio a giudizio di Graldi Paolo e Papillo Emiliano per rispondere dei reati come loro rispettivamente ascritti.

In pendenza dell'appello, in data 9 marzo 2006 è entrata in vigore la legge n. 46/2006, che dispone all'art. 11 che venga dichiarata l'inammissibilità dell'appello proposto dal p.m. prima dell'entrata in vigore di essa legge. All'ufficio del p.m. è data (art. 4) la facoltà di proporre ricorso per cassazione contro la sentenza di non luogo a procedere.

Ritiene la Corte che l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal p.g., e richiamata in epigrafe, non sia manifestamente infondata nei termini qui di seguito esposti.

E invero l'inappellabilità, anche per i procedimenti in corso, delle sentenze di non luogo a procedere, come previsto dal combinato disposto degli artt. 4 e 11 della legge n. 46/2006 contrasta:

con il principio della ragionevole durata e speditezza del procedimento (sancito dall'art. 111 Cost.) in quanto potrà verificarsi una regressione dello stesso alla fase dell'udienza preliminare — a seguito di annullamento della Corte di cassazione — con una inevitabile dilatazione dei tempi di definizione del processo, anche per l'inevitabile aggravio di lavoro che ne deriverà soprattutto per la medesima Corte di cassazione data l'estensione della sua competenza sul merito;

con il principio della ragionevolezza (desunto dall'art. 3 della Cost.), perché la riforma non appare giustificata né da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia, né da concreti, benefici effetti giuridici, e vanifica, inoltre, gli appelli già proposti, mentre il giudizio di secondo grado di merito garantiva un opportuno controllo da parte del giudice collegiale sui possibili errori, anche di fatto, delle sentenze, numericamente prevalenti, del giudice monocratico.

Non ritiene invece la Corte ravvisabile un contrasto con il principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale (*ex* art. 112 Cost.) che, secondo il p.g., considerato questo nella sua interezza, si esplicherebbe nel corso di entrambi i gradi di giurisdizione di merito mentre la legge n. 46/2006 lo viene a eludere senza valida giustificazione, posto che la Corte costituzionale ha più volte ribadito che «il potere di impugnazione del p.m. non costituisce una estrinsecazione dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale» (vedesi ordinanze numeri 247 del 2002 e 165 del 2003).

Conclusivamente la rilevanza, nel caso di specie, della questione di legittimità sollevata — che non appare manifestamente infondata nei termini sopra indicati — deriva dalla circostanza che in applicazione della nuova normativa, la Corte di appello dovrebbe senz'altro dichiarare, con ordinanza non impugnabile, l'inammissibilità dell'appello proposto dal p.m. contro la sentenza di non luogo a procedere pronunciata dal g.u.p., mentre, ove la Corte costituzionale ritenesse fondata tale questione, verrebbe ripristinata la situazione precedente e cioè la pendenza dell'appello del p.m. nel processo in esame.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 11 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, in riferimento agli artt. 3, 111 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria che provvederà parimenti alla notifica della presente ordinanza agli imputati, al p.m., alle parti civili, nonché a comunicarla al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Roma, addì 13 aprile 2006

*Il Presidente:* FIORIOLI

*Il consigliere estensore:* MICELI

**06C1078**

N. **532**

*Ordinanza del 23 maggio 2006 emessa dal Tribunale di Ancona nel procedimento civile promosso da Zannotti Giuseppe contro Dirigente scolastico Liceo scientifico «G. Galilei» di Ancona*

**Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999 - Ingiustificato deteriore trattamento di detto personale rispetto ai lavoratori A.T.A., a parità di qualifica ed anzianità di servizio - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Interferenza sulla funzione giurisdizionale.**

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
– Costituzione, artt. 3, 36, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa di lavoro n. 1463/2004 rg tra Zanotti Giuseppe contro Dirigente scolastico Liceo scientifico «G.Galilei» di Ancona;

Visti gli atti e a scioglimento della riserva;

OSSERVA

Il ricorrente ha allegato di essere stato dipendente della Provincia di Ancona dal 17 maggio 1977 e di essere quindi transitato a decorrere dal 1º gennaio 2000 nei ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per effetto della mobilità d'ufficio del personale ATA ai sensi della legge n. 124 del 3 maggio 1999, lamenta che l'Amministrazione statale in seguito a tale mobilità non gli ha riconosciuto l'anzianità maturata presso l'ente di origine, avendolo inquadrato, in violazione dell'art. 8, comma 2 di tale legge, in una tabella stipendiale inferiore rispetto a quella a lui spettante in base all'anzianità maturata alle dipendenze dell'ente locale di provenienza.

Invero, precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 124/1999 le amministrazioni locali fornivano agli istituti tecnici commerciali per geometri e licei statali il personale ATA, docente, tecnico-pratico e gli operatori scolastici nelle scuole materne ed elementari della provincia, così che il personale in argomento intratteneva il rapporto organico con l'ente locale, il quale provvedeva all'assunzione, retribuzione ed alla carriera ed il rapporto di servizio con la scuola statale che utilizzava il personale secondo le proprie esigenze.

Viene contestata all'Amministrazione:

il mancato riconoscimento, al ricorrente, transitato *ex* legge n. 124 del 3 maggio 1999 nei ruoli personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) del Ministero della pubblica istruzione, dell'anzianità di servizio maturata alle dipendenze dell'ente locale di provenienza, in violazione dell'art. 8 della legge n. 124/1999, che nel disciplinare il «Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato» garantisce ai dipendenti il riconoscimento dell'anzianità di servizio a tutti i fini, compresa l'anzianità maturata, oltre al conseguimento della nuova posizione stipendiale;

La violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di ragionevolezza incardinati nell'art. 3 della Cost. violazione del principio di imparzialità e di parità di trattamento; degli artt. 36 e 97 della Cost., nonché del principio di tutela dell'affidamento; dell'art. 34, d.lgs. n. 29/1993 (attuale art. 31 del decreto legislativo n. 165/2001) e dell'art. 3 della direttiva n. 77/187;

È chiesto l'accertamento del diritto al riconoscimento dell'anzianità maturata alle dipendenze degli enti locali di provenienza con condanna del Ministero stesso al pagamento delle differenze stipendiali dovute a partire dal 1º gennaio 2000, oltre interessi rivalutazione.

L'Ufficio scolastico regionale per le Marche - Direzione generale, costituitosi in giudizio per il Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca e per il Dirigente del Liceo scientifico «G. Galilei» contesta tale pretesa rilevando come ai sensi dell'art. 3 del decreto ministeriale 5 aprile 2001, che ha recepito l'accordo tra ARAN e OO.SS. del 20 luglio 2000, l'inquadramento debba avvenire in base al solo maturato economico e non anche all'anzianità di servizio.

La materia oggetto di controversia trova la sua disciplina nell'art. 8, legge n. 124/1999, il quale al comma 2 dopo aver stabilito che «il personale trasferito è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili», precisa che «a detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità del posto».

L'amministrazione convenuta ha inquadrato il ricorrente nel comparto scuola in base al solo maturato economico, senza tenere conto dell'anzianità di servizio maturata presso l'ente locale, con la conseguenza che nel caso specifico questi si trova a percepire una retribuzione inferiore rispetto a colleghi di pari qualifica e di pari anzianità (ma maturata alle dipendenze dello Stato).

Nel merito, l'amministrazione convenuta ha dedotto l'erronea interpretazione della norma di riferimento sopra citata, in quanto il ricorrente non ha considerato che:

la *ratio* dell'art. 8 è quella di assicurare il mantenimento delle posizioni giuridiche soggettive spettante al personale entro gli organici degli enti locali, affinché il passaggio ai ruoli statali non comportasse penalizzazione, e non quella di recare ai dipendenti trasferiti un vantaggio, derivante dal riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata, in quanto l'anzianità di servizio nell'ordinamento degli enti locali, a differenza che in quello del personale della scuola, non comporta alcuna progressione economica;

l'art. 8 contiene un rinvio recettizio alle prescrizioni normative deputate a precisarne le puntuali modalità di esercizio e, a sua volta anche l'art. 3, comma 2, del decreto interministeriale n. 184/1999 ha rinviato ad un ulteriore successivo decreto, quello interministeriale del 5 aprile 2001, che ha recepito l'accordo collettivo sottoscritto il 20 luglio 2000.

Il quadro normativo di riferimento è costituito, dunque, dalle seguenti norme:

l'art. 8, comma 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124, il cui comma 1 dispone che «il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado è a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province», il comma 2 prevede che «il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, nonchè il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità del posto », mentre il comma 4 prevede che «il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto della Pubblica istruzione emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e della programmazione economica e per la funzione pubblica sentite le associazioni dei comuni, province ed enti montani»;

il d.i. n. 184 del 23 luglio 1999, l'accordo ARAN/OO.SS. del 20 luglio 2000 ed il successivo D.I. 5 aprile 2001, emanati in attuazione del rinvio contenuto nel citato art. 8, per la disciplina di modalità e tempi del trasferimento.

Il decreto interministeriale n. 184/1999 ha imposto agli Enti locali di provvedere, fino al termine dell'esercizio finanziario 1999, alla retribuzione del personale ATA che passa allo Stato per effetto dell'art. 8 della legge n. 124/1999, mediante applicazione del C.C.N.L. del comparto Regioni e Autonomie locali, demandando a successivi decreti dei Provveditorati agli studi e del Ministero della pubblica istruzione il compito di determinare la retribuzione stipendiale in godimento al personale trasferito e la definizione dei criteri di inquadramento nell'ambito del Comparto scuola.

Il comma 2 dell'art. 3 di tale decreto prevede in particolare che «con successivo decreto del Ministero della pubblica istruzione di concerto verranno definiti i criteri di inquadramento, nell'ambito del comparto scuola, finalizzati all'allineamento degli istituti retributivi del personale in questione a quelli del comparto medesimo, con riferimento alla retribuzione stipendiale, ai trattamenti accessori ed al riconoscimento ai fini giuridici ed economici dell'anzianità maturata presso gli enti, previa contrattazione collettiva fra l'Aran e le organizzazioni sindacali rappresentative del comparto scuola ed enti locali ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 29/1993 e dell'art. 47, legge n. 428/1990. Gli inquadramenti individuali verranno realizzati con decreti disposti dai Provveditori agli studi».

L'accordo OO.SS./ARAN del 20 luglio 2000 — recepito dal d.m. 5 aprile 2001 — stabilisce che al personale di cui all'accordo, pur «nella prosecuzione ininterrotta del relativo rapporto di lavoro», cessa di applicarsi a decorrere dal 1º gennaio 2000 il C.C.N.L. 1º aprile 1999 di Regioni Autonomie locali e dalla stessa data si applica il C.C.N.L. della Scuola.

L' art. 3 comma 1, riferendosi al personale transitato dal comparto Regioni e Autonomie locali al comparto scuola *ex* legge n. 124/1999, prevede che «....ai suddetti dipendenti viene attribuita la posizione stipendiale, tra quelle indicate nell'allegata tabella B, d'importo pari o immediatamente inferiore al trattamento in godimento al 31 dicembre 1999...», senza alcun riferimento all'anzianità di servizio maturata presso l'Ente locale di provenienza.

La controversia è identica a molte altre e sulla questione si è già pronunciata, in termini sempre favorevoli ai lavoratori, anche la Corte di cassazione (pronunce nn. 3224 e 3225 del 17 febbraio 2005, n. 3356 del 18 febbraio 2005, n. 722 del 4 marzo 2005 n. 7747 del 14 aprile 2005, nn. 18652 e 18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005).

Alla luce della recente giurisprudenza della suprema Corte di cassazione (Cass. 3356 e 3361/2005), la quale ha escluso che il decreto ministeriale 5 aprile 2001, che recepisce, l'accordo sindacale del 20 luglio 2000, potesse avere natura normativa, sia per i riferimenti contenuti nei preamboli e la mancata sottoposizione al parere del Consiglio di Stato (come prescritto dall'art. 17 legge n. 400/1988), sia perchè totalmente privo, in relazione al riconoscimento dell'anzianità ai fini giuridici ed economici, di contenuti astratti e generali diretti ad innovare l'ordinamento giuridico, neppure sul piano della mera esecuzione del disposto normativo, è stato ritenuto, nelle numerose pronunce dei giudici di merito intervenute sul punto, che il d.m. 5 aprile 2001 non possa derogare alla disciplina normativa stabilita con la legge n. 124/1999.

La giurisprudenza ha affermato che il citato decreto ministeriale, come si evince dalle premesse dello stesso, rappresenta semplicemente l'esito di consultazioni in ordine alle modalità di attuazione del trasferimento dei rapporti di lavoro, cosicchè non può giustificarsi la deroga a disposizioni speciali di legge introdotta dall'accordo del 20 luglio 2000, non essendo applicabile il disposto dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 ad un atto non avente natura normativa.

Rispetto a tale originario quadro precettivo ed alla interpretazione ad esso data dalla unanime giurisprudenza di legittimità è sopravvenuta la recente disposizione di cui al comma 218 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2005).

Ai sensi di tale disposizione «Il comma 2 dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nel profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai Contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta *ad personam* e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge».

La questione di costituzionalità è stata sollevata dall'attore nelle note autorizzate depositate l'11 marzo 2006, nelle quali è stata evidenziata l'illegittimità costituzionale della nuova norma di cui al comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

La relativa richiesta di remissione alla Corte costituzionale appare fondata ricorrendo sia il requisito della rilevanza della questione per la decisione della causa che la non manifesta infondatezza della questione stessa.

Quanto al primo profilo, va innanzitutto evidenziato che il citato art. 1, comma 218, disponendo che «È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge», ha portata retroattiva.

La nuova norma va, quindi, applicata anche nei giudizi — come quello in oggetto — già pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266, incontrando, quale unico limite, la formazione del giudicato.

Ai sensi della nuova disposizione il contestato inquadramento del ricorrente in base al solo maturato economico e non anche all'anzianità di servizio sarebbe corretto (la norma dispone, infatti, in termini identici al summenzionato art. 3 del d.m. 5 aprile 2001), laddove, se la norma stessa fosse, invece, dichiarata illegittima, la pretesa del ricorrente andrebbe integralmente accolta sulla base del tenore dell'art. 8, comma 2, legge n. 124/1999 come già applicato sia dai giudici di merito che dalla Cassazione nei numerosi precedenti intervenuti in materia.

Non può negarsi, quindi, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, ai fini del presente giudizio.

Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, va evidenziato che la norma in questione non risulta avere natura sostanzialmente interpretativa, bensì innovativa, ed interviene in ogni caso su una questione che costituiva, per effetto di numerose, omogenee, pronunce della suprema Corte, un dato ormai indiscusso.

Con l'art. 1, comma 218, della legge n. 266/2005 il legislatore ha regolamentato in modo diverso il trasferimento del personale degli enti locali nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale.

Il problema che si era posto nelle numerose controversie sorte, in tutto il territorio nazionale, sulla questione, era quello della portata e validità, rispetto alla disposizione dell'art. 8 legge n. 124/1999, dell'art. 3, comma 1 dell'accordo 20 luglio 2000, decreto ministeriale 5 aprile 2001, non di possibili opzioni interpretative poste dalla norma.

La Cassazione costantemente, con le già citate pronunce nn. 3224 e 3225 del 17 febbraio 2005, n. 3356 del 18 febbraio 2005, n. 722 del 4 marzo 2005 n. 7747 del 14 aprile 2005, nn. 18652-18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005, ha chiarito, da un lato, che ai sensi dell'art. 8 comma 2, legge n. 124/1999 il trasferimento coattivo nel diverso comparto implica necessariamente il diritto del personale trasferito all'integrale computo dell'anzianità di servizio, dall'altro che il decreto ministeriale indicato dall'Amministrazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e a derogare a tale disposizione di legge.

Esiste, quindi, un evidente contrasto tra l'interpretazione autentica di cui al comma 218, art. 1, legge n. 266 e l'uniforme interpretazione fornita dalla Cassazione, anche *ex* art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, e ciò costituisce il presupposto dei dubbi di costituzionalità della nuova disposizione per violazione dei principi di ragionevolezza della scelta legislativa e dell'esigenza di coerenza e certezza del diritto.

Nel caso di specie non vi erano rilevanti contrasti giurisprudenziali, atteso che la giurisprudenza di legittimità era, come detto, assolutamente uniforme e costante.

Né vi erano effettivi dubbi interpretativi sul disposto dell'art. 8, comma 2, legge n. 124/1999, essendo il testo della norma assolutamente chiaro e lineare, così come evidenziato dalla stessa giurisprudenza di legittimità.

Non vi era, pertanto, il presupposto per il ricorso a leggi interpretative, costituito dall'esistenza di obiettivi dubbi ermeneutici (Corte cost. n. 299/1999) o incertezze interpretative anche se solo potenziali (Corte cost. n. 133/1997) o ancora dalla sussistenza nel testo normativo originario di possibili opzioni interpretative (Corte cost. n. 525/2000).

A ben vedere, con la nuova disciplina si è voluto dare luogo ad un'integrale sostituzione della vecchia disciplina, che imponeva il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata, riproducendo la normativa secondaria che la suprema Corte aveva ritenuto in aperto contrasto con la disposizione di cui all'art. 8, comma 2, legge n. 124/1999.

Ciò posto, ed escluso quindi il carattere sostanzialmente interpretativo del comma 218, art. 1, legge n. 266, appaiono nel contempo fondati i dubbi sulla legittimità costituzionale della norma quale disposizione innovativa a carattere retroattivo.

La norma ad efficacia retroattiva si pone in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali la tutela dell'affidamento (C. cost. n. 525/2000, n. 39/1993, n. 424/1993, n. 155/1990 e n. 349/1985) e la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (C. cost. n. 6/1994, n. 429/1993 e n. 822/1988).

Invero, sulla base della nuova norma si crea una evidente disparità di trattamento tra:

gli operatori scolastici, dipendenti statali, che godono di un determinato trattamento economico;

quelli provenienti dagli enti locali, i quali hanno ottenuto il trattamento economico dei primi, in virtù di sentenze passate in giudicato;

coloro che in virtù della nuova regolamentazione prevista dalla legge n. 266/2005 continueranno a percepire un trattamento economico inferiore a quello in godimento alle due precedenti categorie, pur svolgendo le medesime mansioni ed avendo la stessa anzianità di servizio.

Ciò comporta la violazione dei parametri della ragionevolezza e dell'uguaglianza *ex* art. 3 Cost.

L'irragionevolezza della disparità è tanto più evidente in ragione del fatto che tutto il contenzioso — sia quello già definito alla data di entrata in vigore della legge n. 266 che quello ancora pendente — si riferisce ad una vicenda (trasferimento personale ATA) già completamente esaurita.

L'effetto retrattivo è peggiorativo della norma in questione rileva, inoltre, anche sul piano del legittimo affidamento, con conseguente ulteriore violazione dei parametri della ragionevolezza e dell'uguaglianza *ex* art. 3 Cost.

Non da ultimo va valutato il profilo di incostituzionalità della norma in esame per violazione dell'art. 36 della Costituzione. L'art. 1, comma 218, della legge n. 226/2005 viola il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, se discriminazioni rispetto ad altri colleghi di pari qualifica e grado.

Quale legge diretta ad incidere su fattispecie *sub iudice* la nuova norma finisce, infine, per invadere la sfera riservata al potere giudiziario, e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità va quindi riconosciuta anche quanto al contrasto con gli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione.

Per le tutte ragioni esposte si ritiene, pertanto, non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 36, 101, 102 e 104 della Costituzione, del comma 218 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2005).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta non manifestatamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 36, 101, 102 e 104 della Costituzione, dell'art. 218 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, sospende il giudizio e dispone l' immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Si comunichi.*

Ancona, addì 23 maggio 2006

*Il giudice:* VISCITO

**06C1079**

N. **533**

*Ordinanza del 10 maggio 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Bari nel procedimento tributario vertente tra Mandeco s.c.a.r. contro Regione Puglia*

**Imposte e tasse - Sanzioni amministrative tributarie - Sanzioni relative al rapporto fiscale proprio di società o enti con personalità giuridica - Riferibilità esclusivamente alla persona giuridica - Previsione applicabile alle violazioni non ancora contestate o per le quali la sanzione non sia stata ancora irrogata alla data (26 marzo 2003) di entrata in vigore del decreto-legge n. 269/2003 - Conseguente retroattivo spostamento della responsabilità per violazioni pregresse dalla persona fisica autrice alla persona giuridica beneficiaria - Lesione dei principi di ragionevolezza e di certezza dell'ordinamento - Violazione del principio di irretroattività della legge tributaria e delle sanzioni tributarie - Contrasto con il principio dell'affidamento del cittadino e della prevedibilità dell'imposizione di prestazioni patrimoniali - Assenza dei presupposti per l'esercizio della decretazione d'urgenza.**

– Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 7, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 23, 25 e 77.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente, ordinanza, sul ricorso n. 2896/2005 depositato il 6 giugno 2005 avverso Atto di contestazione n. 20/1124/F smalt. rifiuti 2000;

Contro Regione Puglia difeso da: Romano Avv. Michelangelo c/o Uffici regionali viale Unità d'Italia n. 24/C - 70100 Bari proposto dal ricorrente: Mandeco-soc. cons. a r.l. via G. Casalino n. 103 - 70019 Triggiano (Ba) difeso da: Damascelli avv. Antonio via Putignani n. 210 - 70100 Bari e da: Perchinunno avv. Mariapia via Putignani n. 210 - 70100 Bari.

La commissione esaminato il ricorso n. 2896/05 R.G.R. prodotto in data 6 giugno 2005 da Mandeco soc. cons. a r.l., con sede legale in Triggiano (Bari) alla via Casalino n. 103, in persona del suo l. r. *pro tempore*, signor Longone Angelo, avverso: *a)* atto di contestazione prot. n. 20/1382/F del 25 maggio 2004 per omesso versamento

del tributo speciale per deposito in discarica *ex* art. 3, comma 24 legge n. 549/1995 e art. 1 legge regionale n. 5/1997 relativo al 2º e 3º trimestre anno 2000 e successivo: *b)* atto irrogazione sanzioni pecuniarie, interessi legali e spese di notifica prot. n. 20/1124/F del 25 marzo 2005 per omesso nonché per ritardato versamento predetto tributo speciale per deposito in discarica di cui al primo e quarto trimestre stesso anno 2000, per un totale di complessivi € 1.428.228,34; esaminato l'atto datato 18 ottobre 2005 con cui l'ente impositore (Regione Puglia) si costituiva nel presente giudizio contestando le eccezioni avversarie quanto al presunto difetto di motivazione dell'atto impugnato, di incostituzionalità dei punti 2-3-4 dell'avverso prefato ricorso e conseguente opposizione alla richiesta di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e di sospensione degli atti impugnati, concludendo per il rigetto del ricorso e vittoria delle spese di lite; — esaminata la memoria aggiuntiva di parte ricorrente depositata in Segreteria in data 16 novembre 2005 ed acquisita agli atti del presente giudizio; — esaminata la documentazione versata in atti e sciolta la riserva di cui al verbale di udienza del 3 aprile 2006:

OSSERVA

Fatto: in data 25 maggio 2004 e 25 marzo 2005 l'Ente Regione Puglia — Assessorato bilancio finanze ragioneria — in plico raccomandato ed a mezzo servizio postale notificava al legale rappresentante della odierna ricorrente i prefati due distinti atti impositivi, sub *a)* e *b)* e per la causale di cui in premessa, chiedendo il pagamento di complessivi € 1.428.228,34 oltre le spese di lite. A tanto insorgeva parte ricorrente eccependo e deducendo: *1)* difetto di motivazione di entrambi i prefati atti impugnati; *2)* — contrasto dell'art. 7, comma 2 — decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, con gli artt. 25-23-41 e 42 della Costituzione nonché con il principio di irragionevolezza in riferimento all'art. 3 detta Costituzione. Eccepiva e deduceva, inoltre, parte ricorrente l'illegittimità costituzionale del citato art. 7 anche in relazione all'art. 77 della Costituzione e più precisamente rilevava che se è vero, come è vero, che: «Le sanzioni amministrative relative al rapporto fiscale proprio di società o enti con personalità giuridica sono esclusivamente a carico della persona giuridica.» (art. 7, comma 1 citato d.l.) è altrettanto vero che: «Le disposizioni del comma 1 si applicano alle violazioni non ancora contestate o per le quali la sanzione non sia stata irrogata alla data di entrata in vigore del presente decreto.» (art. 7, comma 2 citato d.l. pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 229/2 ottobre 2003). Orbene, parte ricorrente, nel caso in esame, contesta la legittimità di efficacia retroattiva della disposizione *ex* art. 7, comma 2 del d.l. n. 269/2003 all'anno della commessa violazione (anno 2000), epoca in cui la responsabilità aveva carattere individuale in quanto riferita all'agente materiale. Consegue, allora, che l'applicazione retroattiva della sanzione, per fatti risalenti ad una situazione temporale caratterizzata diversamente dai principi di individualità ed esclusività, è in netto contrasto con l'art. 25, comma 2 della Costituzione che così recita: «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Quindi, la indubbia natura penalistica del d.lgs. n. 472/1997 ha reso il sistema sanzionatorio amministrativo perfettamente compatibile ed integrato con l'art. 25 della Costituzione con la naturale ovvia conseguenza che ogni diversa successiva costruzione non può che porsi in contrasto con la citata norma costituzionale nella misura in cui deroga al principio della irretroattività della legge ivi prevista. Altresì, la previsione di retroattività della sanzione, come nel caso in esame, a carico di enti per fatti anteriori all'entrata in vigore del citato art. 7 (*Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 2 ottobre 2003) contrasterebbe, a dire di parte ricorrente, anche con gli articoli 23-41 e 42 Cost. in quanto la previsione dell'art. 23, secondo cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non per legge, si riflette nel principio dell'affidamento e della prevedibilità costituzionalmente protetti, in modo che la legge che imponga una prestazione patrimoniale debba precedere nel tempo i suoi effetti nonché i riflessi della disciplina nella sfera patrimoniale del contribuente. Alla retroattività della legge concorrerebbero due limiti e precisamente: *a)* uno di carattere soggettivo: consistente nel diritto quesito nel senso che la nuova disciplina non potrà incidere negativamente su i diritti già acquisiti al pattiniomo del contribuente avendo questi pianificato il proprio programma sicché la modificazione della disciplina normativa che produca nuovi oneri frusterebbe la sua autonomia decisionale e l'affidamento verso la P.A.; *b)* uno di carattere oggettivo: consistente nell'esaurimento del fatto compiuto nel senso che la nuova norma, qualora avesse efficacia retroattiva, non potrebbe estendere la sua efficacia a fattispecie già definite e concluse (Cass. 21 giugno 1993 n. 6864). Non solo, ma la questione di incostituzionalità come sollevata si manifesterebbe ugualmente rilevante anche se la retroattività censurata avesse natura non autentica in relazione ad una situazione non ancora conclusasi nel senso che il termine quinquennale per l'irrogazione della

sanzione era ancora in corso anche nel caso in cui si volesse collegare il giudizio di definitività non già alla fattispecie commissiva od omissiva che ha dato origine alla violazione bensì al rapporto d'imposta nascente con la violazione ed esauritesi con la contestazione entro la data di scadenza del termine quinquennale.

La mancata tutela dell'affidamento, poi, confliggerebbe, sempre a dire di parte ricorrente, con gli artt. 41 e 42 Cost., non potendosi ritenere l'iniziativa economica e la proprietà privata beni di secondo ordine rispetto alla libertà personale.

Infine, la disposizione *ex* art. 7, comma 2 citato sarebbe in contrasto col principio di ragionevolezza in quanto essa vincola la sanzione a carico dell'ente con riguardo alle violazioni non ancora contestate o per le quali la sanzione non sia stata ancora irrogata alla data di entrata in vigore (26 novembre 2003) della citata legge n. 326/2003 di modifica del d.l. n. 269/2003. La norma, pertanto, pone un discrimine temporale riconducibile a sua volta a fatto discrezionale dell'ente creditore, nel caso in esame la Regione Puglia, non vincolato nel tempo se non all'osservanza del termine finale di decadenza *ex* art. 20, commi 1 del d.lgs. n. 472/1997 che così recita: «L'atto di contestazione di cui all'art. 16, ovvero l'atto di irrogazione, devono essere notificati, a pena di decadenza entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello...».

Consegue, allora, che l'imputazione della sanzione a carico dell'ente, come nel caso che ci occupa, dipende esclusivamente non già da un presupposto giuridico predeterminato o specificatamente individuato, né da un fatto collocato in un determinato ambito temporale, bensì dall'iniziativa, che può essere o non tempestiva e, dunque, arbitraria, dell'ente creditore. Con derivata disparità di trattamento anche di ricaduta sulla pianificazione fiscale, di cui è cenno sopra, a seconda che alla data di entrata in vigore (26 novembre 2003) della legge n.326/2003, quella iniziativa (riconducibile alla volontà del funzionario), sia stata posta in essere. È come dire, a mo' di esempio, che a fronte di due società all'interno delle quali siano state commesse violazioni risalenti nel tempo e, comunque, nell'arco temporale del quinquennio non ancora scaduto all'entrata in vigore della citata legge, possono aversi due differenti situazioni o trattamenti di regime sanzionatorio a seconda della celerità messa in opera da parte dell'impiegato o dell'addetto dell'ufficio dell'ente creditore. Ed in proposito parte ricorrente insiste e rileva come il principio della ragionevolezza è affiancato, nel pensiero della Corte costituzionale (vedi: sent. 155/90 — 380/1990 — 187/1981), da quello di certezza del diritto, cardine della convivenza sociale nonché della tutela dell'affidamento assicurando a situazioni uguali identiche disciplina e trattamento e, viceversa, a situazioni differenti un trattamento differente (Corte cost. sent. n. 3/57 — n. 28/57 — n. 53/58 e n. 80/69). Pertanto, nella previsione dell'art. 7, comma 2 del più volte citato d.l. n. 269/2003, come convertito in legge, la distinzione tra sanzioni a carico della società e sanzioni a carico della persona fisica, in funzione dell'iniziativa spontanea avviata o meno dall'ente creditore, poggerebbe su criteri assolutamente arbitrari e, dunque, irragionevoli. Concludeva, dunque, parte ricorrente, chiedendo l'accoglimento del ricorso come proposto e rimessione degli atti alla cancelleria della Corte costituzionale previa dichiarazione di non manifesta infondatezza di incostituzionalità dell'art. 7, comma 2 del d.l. n.269/2003 convertito in legge n. 326/2003 (in vigore dal 26 novembre 2003) relativamente ai punti nn. 2 e 3 di cui al ricorso perché in contrasto con gli artt. 3-23-25-41-42 e 77 della Costituzione e dello stesso citato art. 7 relativamente al punto n. 4 del ricorso in contrasto con l'art. 77 della Costituzione.

Diritto: preliminarmente va subito detto che il difetto di motivazione degli atti impugnati come eccepito da parte ricorrente non appare sussistere in quanto l'Ente impositore ha con assoluta chiarezza evidenziato in detti atti l'iter logico-giuridico su cui ha fondato la pretesa fiscale consentendo, senza ombra di dubbio, al contribuente il corretto, pronto e pieno esercizio del proprio diritto di difesa.

Rispetto al merito, invece, questo Giudicante ritiene assorbente la decisione in ordine alla dedotta incostituzionalità della novella legislativa che, relativamente all'epoca dei fatti, individua nell'ente persona giuridica, non più nel singolo autore materiale dell'illecito ovvero nell'amministratore quale persona fisica, il responsabile del pagamento del tributo.

Ebbene, partendo dall'esame di quanto dispone il predetto citato art. 7, commi 1 e 2, secondo cui le sanzioni amministrative relative al rapporto fiscale proprio di società o entri con personalità giuridica sono esclusivamente a carico della persona giuridica con esclusione, quindi, delle società di persone e delle persone fisiche (comma 1), subito dopo (comma 2 è detto che «Le disposizioni del comma 1 si applicano alle violazioni non ancora contestate o per le quali la sanzione non sia stata irrogata alla data di entrata in vigore del presente decreto» (in vigore dal 26 novembre 2003 rispetto all'anno 2000 epoca cui si riferisce il preteso tributo speciale per deposito in discarica), parte ricorrente evidenzia la palese illegittimità di detto articolo perché confligge con gli artt. 25-23-41-42 e 77 Cost. nonché con l'art. 3 Cost.

A parere di questo Giudicante la questione come sollevata da parte ricorrente in ordine alla dedotta non manifesta infondatezza costituzionale è rilevante nel caso in esame non essendo per vero percorribili interpretazioni adeguatrici della norma che conducano alla soluzione della medesima questione in modo conforme al dettato della Costituzione e tanto sia sotto la individuazione del termine (quinquennale) sia sotto il profilo dell'*an*. In altri termini, non sembra a questo Giudicante plausibile assegnare alla norma in esame una interpretazione che eviti l'applicazione della disciplina normativa in via retroattiva ovvero l'applicazione della sanzione alla odierna ricorrente per violazioni contestate con riferimento alla annualità 2000 quindi precedente l'entrata in vigore (26 novembre 2003) del d.l. n. 269/2003 come conv. in legge n. 326/2003. Ecco perché la sollevata questione di incostituzionalità del citato art. 7 commi 1 e 2 appare fondatamente rilevante in quanto la sua applicazione in via retroattiva colpirebbe la persona giuridica in violazione delle norme assunte a parametro. Ritiene, pertanto, questo Giudicante, che nel merito la questione di incostituzionalità, come sollevata da parte ricorrente, è ammissibile e non manifestamente infondata e così pure fondato è il principio della ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., in uno alla certezza del diritto, cui contrasta la disposizione dell'art. 7, comma 2 in quanto introduce la disciplina retroattiva della responsabilità sanzionatoria in capo alla società in violazione di quanto, invece, prevede l'ordinamento tributario in tema di irretroattività della legge tributaria dovendosi assicurare a situazioni identiche uguali disciplina e trattamento-mentre a situazioni differenti un trattamento differente. Inoltre, va pure detto come nella giurisprudenza della Corte costituzionale il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento giuridico, non è stato elevato a dignità costituzionale (Corte cost. sent. n. 229/1999), fatta eccezione della previsione relativa alla legge penale contenuta nell'art. 25 Cost. Tuttavia, la stessa giurisprudenza della Corte (Sent. n. 416/1999) subordina la emanazione di leggi retroattive, fuori della materia penale, alla condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. In conclusione, la retroattività della responsabilità dell'ente a fatti pregressi all'entrata in vigore del d.l. n. 269/2003 conv. nella legge n.326/2003 viola l'art. 25 della Costituzione atteso lo stampo penalistico della disciplina sanzionatoria amministrativa del d.lgs. n. 472/1997 su cui ha inciso il richiamato art. 7, senza, peraltro, mutarne la natura.

Sussiste, ancora, come già avanti precisato, il contrasto dell'art. 7, comma 2 del d.l. n.269/2003 conv. nella legge n.326/2003 con l'art. 23 e 77 Cost.: *a)* in quanto (art. 23 Cost.) nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, questa non intesa come legge che abbia la efficacia della retroattività bensì per il principio dell'affidamento e della prevedibilità costituzionalmente protetti. La legge che imponga una prestazione patrimoniale deve precedere nel tempo i suoi effetti nonché i riflessi della disciplina nella sfera patrimoniale del contribuente; *b)* in quanto la norma denunciata è stata introdotta nell'ordinamento con lo strumento del decreto legge sia pure convertito, come nel caso in esame, verosimilmente per una scelta politica, capovolgendo i criteri di imputazione della sanzione amministrativa spostandoli dalla figura soggettiva dell'autore della violazione in favore del beneficiario della stessa violazione.

Pertanto, alla luce di tutto quanto fin qui esposto e precisato, questo Giudicante ritiene fondato il ricorso in ordine alla questione assorbente, rispetto al merito, della manifesta non infondatezza di tutte le eccezioni di incostituzionalità come sollevate da parte ricorrente con il proprio prefato ricorso.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito nella legge n. 326 del 24 novembre 2003 per contrasto con gli articoli 3-25-23-77 della Costituzione.*

*Sospende il presente giudizio n. 2896/2005 R.G.R. e rimette gli atti alla Corte costituzionale mandando alla segreteria per gli adempimenti di legge.*

Bari, addì 3 aprile 2006

*Il Presidente:* CAMPANILE

*Il relatore:* MONTERISI

**06C1080**

N. **534**

*Ordinanza del 19 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) emessa dalla Corte d'appello di Catania nel procedimento penale a carico di Albergo Waldker ed altri*

**Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento - Preclusione - Applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso all'entrata in vigore della novella - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di parità delle parti - Disparità di trattamento tra pubblico ministero e parte civile - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.**

– Codice di procedura penale, art. 593, come sostituito dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46; legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10.
– Costituzione, artt. 3, 111 e 112.

LA CORTE DI APPELLO

Ha emesso la seguente deliberazione nel procedimento penale n. 2646/05 R.G. il procuratore generale ha sollevato la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 593 comma 2 c.p.p. come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 e dell'art. l0 della medesima legge, come da memoria illustrativa depositata in udienza;

I difensori hanno chiesto dichiararsi la manifesta infondatezza della eccepita questione di legittimità costituzionale e declaratoria di inammissibilità dell'appello del p.m.

Rilevato che tale eccezione concerne gli imputati Albergo Waldker, Crapula Michele, Marini Giuseppe, Sesta Filippo, Trigila Corrado e Vella Alessandro limitatamente all'imputazione di cui all'art. 416-*bis* c.p. per cui il p.m. ha proposto appello.

1. — Osserva, *in antis*, questa Corte che il principio del «doppio grado di giurisdizione» non ritrae la sua fonte da convenzioni internazionali (con riferimento all'art. 2 del protocollo addizionale n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di Strasburgo), poiché «non legittima una interpretazione per cui il riesame, ad opera di un tribunale superiore, debba coincidere con un giudizio di merito». Né lo soccorre la pretesa costituzionalizzazione derivante dall'art. 2 prot. cit, atteso che il richiamo alle norme di diritto internazionale generalmente conosciute — operato dall'art. 10 comma 1 Cost. — ha riferimento non alle norme internazionali di origine pattizia, bensì a quelle internazionali di origine consuetudinaria.

Erronea, pertanto, è la tesi del fondamento internazionale del principio del doppio grado di giurisdizione di merito se innervata su di una lettura riduttiva al primo comma della citata norma.

Infatti, dopo avere stabilito, al primo comma, «che ogni persona dichiarata rea da un tribunale ha diritto di far esaminare la colpevolezza o la condanna da un tribunale superiore» (prescrizione adempiuta dalla ricorribilità di tutte le sentenze di condanna in cassazione), l'art. 2 protocollo addizionale Convenzione di Strasburgo prevede, al secondo comma, quali eccezioni le ipotesi in cui «l'interessato è stato dichiarato colpevole e condannato a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento». Che, poi, tale principio non formi oggetto di garanzia costituzionale, è stato affermato dalla Corte costituzionale (v. ordinanza n. 421 del 2001), ritenendo che lo sostanzia la previsione del ricorso per Cassazione, mezzo già presente nella Costituzione (v. sentenza Corte cost. n. 288 del 1997).

2. — Si sottopongono, quindi, i seguenti motivi.

La legge 20 febbraio 2006 n. 46 va riguardata sotto il dettato dell'art. 3 Cost., principio generale di eguaglianza che è espressione di un «canone di coerenza dell'ordinamento normativo» (v. sentenza Corte cost. n. 204 deI 1982) e «condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura» (v. sentenza Corte cost. n. 25 del 1966).

Nel rispetto di tale principio il legislatore deve tenere presente che ogni norma giuridica, per la sua stessa essenza e funzione, consistente nella innovazione dell'ordinamento, comporta un'alterazione dei precedenti equilibri e la creazioni di nuove «disparità» o l'eliminazione delle stesse. Ne consegue che, in un ricchissimo filone giurisprudenziale (v. sentenza Corte cost. n. 53 del 1958 e sentenza Corte cost. n. 15 del 1960), dall'art. 3, comma 1, della Carta si ricava un generale «principio di ragionevolezza».

Il giudizio di eguaglianza ha carattere strutturalmente relazionale ed è essenzialmente ternario (c. d. *tertium comparationis*), onde la valutazione di legittimità costituzionale sul rispetto del principio di eguaglianza implica che la normativa impugnata venga parametrata con altre normative per stabilire se il legislatore abbia emanato

disposizioni poco ragionevoli da ritenersi illegittime (v. sentenza Corte cost. n. 10 del 1980) ovvero, nell'individuazione della finalità cui è preordinata, se la legge sia provvista di ragionevolezza (v. sentenza Corte cost. n. 55 del 1989; sentenza Corte cost. n. 43 del 1987).

Ciò posto, ricorre, nell'art. 593 c.p.p., la violazione dell'art. 3 Cost. dal quale deriva che qualsiasi violazione del principio di uguaglianza può essere costituzionalmente legittima soltanto se ricompresa nei limiti della ragionevolezza.

La norma processuale presenta profili di irrazionalità tali da integrare la violazione del suddetto principio.

La previsione dell'appellabilità delle sentenze di condanna e la pratica eliminazione della facoltà di appellare quelle di assoluzione da parte del pubblico ministero autorizza la parte pubblica a proporre impugnazione quando la pretesa punitiva è stata accolta ed al solo fine di richiedere un aggravamento di pena, mentre vieta di proseguire nell'esercizio dell'azione penale con lo strumento dell'appello allorché la pretesa punitiva dello Stato non sia stata accolta. Nè la violazione *de qua* appare superata dal comma 2 della citata norma, poiché esso prospetta una fattispecie di appellabilità delle sentenze di assoluzione assolutamente marginale ed inattuabile di fatto È carente di concretezza, in tale ipotesi, il ritenere che il pubblico ministero — successivamente alla pronuncia di primo grado — possa scoprire quella nuova prova decisiva idonea a capovolgere la decisione assolutoria che non fu rinvenuta durante la fase delle indagini preliminari e dell'istruzione dibattimentale, e che essa venga individuata nell'esiguo margine temporale concesso per l'impugnazione. Inoltre il ricorso in cassazione non potrà avere analoga estensione dell'atto di appello, poiché, mentre quest'ultimo attiene al merito, il primo attiene solo a determinati profili di legittimità tassativamente previsti dalla nuova formulazione dell'art. 606 c.p.p.

La limitazione del potere di appello da parte del pubblico ministero è, inoltre, illegittima anche nel caso di conversione disciplinato dall'art. 580 c.p.p. di nuova formulazione, violandosi il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Infatti, anche in caso di conversione del ricorso in appello, il pubblico ministero potrà proporre solo motivi che rientrino nei parametri dell'art. 606 c.p.p., come modificato dall'art. 7 legge n. 46 del 2006, mentre l'imputato con il suo appello originario ha potuto proporre tutti i motivi di merito. Ne consegue che l'autorità giudiziaria che si trova a decidere il ricorso da convertire in appello dovrà esercitare nei riguardi dell'impugnazione del pubblico ministero prima il giudizio rescindente e, poi, quello rescissorio, limitazione che non riguarda l'impugnazione dell'imputato.

3. — Nell'art. 593 comma 1 c.p.p. la violazione del principio della parità delle parti nel processo ricorre anche *ex* art. 111 comma 2 Cost.

La novellata formulazione della norma, limitando il potere di impugnazione del pubblico ministero e dell'imputato avverso le sentenze di proscioglimento, sebbene accordi ad entrambi la possibilità di ricorrere in cassazione, prevede una parità solo apparente atteso che, in tale ipotesi, nessun interesse ha l'imputato ad appellare contro le sentenze di proscioglimento, condizione ribadita dall'art. 568 n. 4 c.p.p. che sancisce espressamente «per proporre impugnazione è necessario avervi interesse», nonché dalla Corte di cassazione che ha interpretato in senso restrittivo l'interesse dell'imputato ad impugnare una assoluzione *ex* art. 530 comma 2 c.p.p.

L'art. 593 c.p.p. contraddice il principio dello svolgimento del processo in condizioni di parità tra le parti, poiché l'equiparata legittimazione del pubblico ministero e dell'imputato ad appellare le sentenze di condanna, e la loro esclusione dall'appello delle sentenze dì assoluzione non esclude la disparità di trattamento ove regoli identicamente parti del processo con interessi contrapposti. Di vero, a fronte dell'interesse preminente dell'imputato ad appellare le sentenze di condanna, limitato è quello del pubblico ministero, e cosa contraria avviene per quest'ultimo ad appellare sentenze di assoluzione ove l'imputato — dal previgente art. 593 c.p.p. — non subiva danno per carenza di interesse dalla non legittimazione ad appellare le sentenze di assoluzione «perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso».

Vale richiamare quanto affermato (v. sentenza Corte cost. n. 363 del 1991) circa il limite all'appello del pubblico ministero nel giudizio abbreviato, di cui all'art. 443 c.p.p., secondo cui non contrasta con i canoni di ragionevolezza e non incide sulla parità delle parti, la cui *ratio* risiede nel costituire il «corrispettivo» — unitamente alla riduzione della pena — in funzione «premiale» della rinuncia al dibattimento da parte dell'imputato che favorisce una rapida definizione dei processi ed in quanto — in presenza di una sentenza di condanna — il pubblico ministero realizza la pretesa punitiva fatta valere nel processo, rimanendo integra la facoltà di impugnazione delle sentenze di assoluzione e di condanna pronunciate in tale rito speciale che modifichino il titolo di reato.

Recita, inoltre, l'art. 593 comma 2 c.p.p. che il giudice di appello possa decidere l'impugnazione proposta contro la sentenza di assoluzione in via preliminare, emettendo *de plano* ordinanza di inammissibilità con la quale viene rigettata la richiesta di rinnovazione contenuta nell'atto di appello. Tale provvedimento resta estraneo alle categorie processuali dell'innammissibilità enucleate dall'art. 591 c.p.p., ove l'indagine del giudice non entra nel

merito del mezzo di gravame ma si rastrema al mero e formalistico rilievo della proposizione dell'atto al di fuori dei casi consentiti. Nel caso previsto dall'art. 593 comma 2 c.p.p. il giudice di appello valuta nel merito la sussistenza e la fondatezza della nuova e decisiva prova proposta dall'appellante emettendo — al di fuori dell'udienza ed *inaudita altera parte* — un provvedimento che ha carattere decisorio di merito ed esaurisce il giudizio, in violazione dell'art. 111 comma 2 Cost. secondo cui il processo, in tutti i gradi di giudizio, deve svolgersi secondo la regola del contraddittorio.

4. — L'art. 111 comma 2 Cost. impone anche una parità tra pubblico ministero e parte civile, e la violazione di tale principio costituisce violazione dell'art. 3 Cost.

La nuova normativa contrasta tali principi costituzionali.

La formulazione dell'art. 576 c.p.p. — come modificata dall'art. 6 legge n. 46 del 2006 — ha eliminato dal testo ogni richiamo e parificazione alla disciplina del potere di impugnazione del pubblico ministero, onde se la parte civile non decide di proporre direttamente ricorso per cassazione contro la sentenza di primo grado, il normale mezzo di impugnazione di cui dispone è l'appello.

Il potere di impugnazione della parte civile è tuttora esistente e sganciato dai limiti statuiti per il gravame di merito in ordine ai capi penali della sentenza. Ciò può ritenersi, anzitutto, dall'art. 10 della legge n. 46 del 2006 che, mancando di disporre riguardo agli appelli proposti dalla parte civile prima dell'entrata in vigore della stessa, implicitamente conferma che i poteri di impugnazione della parte civile sono rimasti invariati. Ed, altresì, dall'essere invariata la previsione che permette l'appello della parte civile contro il punto di sentenza di primo grado che attiene alla provvisoria esecuzione delle condanne in materia risarcitoria per mancata pronuncia o per rigetto, cosicché non è possibile sostenere che la legge consenta alla parte civile di appellare con esclusivo riferimento alla provvisoria esecuzione e le neghi il potere di appellare le sentenze in ordine ai capi civili.

5. — Ricorre, altresì, violazione dell'art. 111 Cost. e del principio della ragionevole durata del processo.

L'art. 10 della legge riservato agli appelli pendenti fa sì che — in caso di accoglimento del ricorso in cassazione contro la sentenza di assoluzione di primo grado — il rinvio non è più alla Corte di appello ma al giudice di primo grado, con reiterazione dei gradi di giudizio e con dilatazione dei tempi assolutamente incoerente in riferimento alla legge 5 dicembre 2005, n. 251, operante sulla riduzione dei termini di prescrizione.

6. — Ricorre, poi, la violazione dell'art. 112 Cost.

Ripercorrendo l'esegesi della Corte costituzionale è stato affermato (v. sentenza n. 177 del 1971) che «il potere di impugnazione del pubblico ministero costituisce una estrinsecazione ed un aspetto dell'esercizio dell'azione penale».

Seppure tale orientamento (v. ordinanza n. 421 del 2001, cit.; ordinanza n. 426 del 1998; sentenza n. 280 del 1995) risulti modificato — ritenendo che quel potere non costituisce estrinsecazione «necessaria» dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale, essendo possibili configurazioni «asimmetriche» del potere di impugnazione della parte pubblica e privata, nonché limitazione alla facoltà di appello giustificate da particolari contesti processuali — va osservato che «la preclusione dell'appello della parte pubblica avverso le sentenze di condanna (quando non vi sia stata modifica del titolo di reato) trova giustificazione nell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito abbreviato» (v. ordinanza n. 46 del 2004; ordinanza n. 165 del 2003; ordinanza n. 347 del 2002). Ed è stato rilevato (v. sentenza n. 98 del 1994, che rigetta l'eccezione di illegittimità costituzionale delle norme che nel rito abbreviato escludono l'appello incidentale del pubblico ministero) che «la configurazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero rimane affidata alla legge ordinaria che potrebbe essere censurata per irragionevolezza solo se i poteri stessi, nel loro complesso, dovessero risultare inidonei all'assolvimento dei compiti previsti dall'art 112 Cost.».

Nella legge 20 febbraio 2006, n. 46, si reifica la situazione astrattamente ipotizzata dalla Corte costituzionale, poiché la soppressione del potere di appello del pubblico ministero — anche sotto i segnalati profili di cui all'art. 93 comma 2 c.p.p. — preclude la possibilità di coltivare la pretesa punitiva dello Stato — per tutte le eventuali fasi del procedimento, non limitatamente al primo eventuale giudizio — attraverso la richiesta al giudice superiore di riesame dei fatti affermati nella sentenza assolutoria, anche in presenza di valutazioni di merito affatto condivisibili.

L'obbligatorietà dell'azione penale insiste anche nel vigente processo penale (v. leggi delega n. 108 del 1974, n. 348 del 1978, n. 81 del 1987; d.P.R. n. 477 del 1988) ove — nonostante gli stretti legami che intercorrono tra il modello accusatorio e la filosofia contrattualistica dell'azione — resta presente lo sbarramento costituzionale rappresentato dall'art. 112 Cost. e le istanze deflazionistiche del carico giudiziario sono ridotte alla non rigidità del rito attraverso l'introduzione dei riti alternativi che prevedono una gamma di semplificazioni procedurali. Nel-

l'ambito di processo di parti, il ruolo del pubblico ministero, ampiamente ridisegnato quale organo di ricerca e non di decisione, di azione e non di giudizio, rimane organo in condizione di indipendenza funzionale alla giusta decisione non depotenziato del potere di impugnazione.

7. — Ritiene, dunque, la Corte di appello che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 c.p.p., come modificato dall'art. 1 legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della stessa legge.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 lett.* a) *legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritiene non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 593, comma 2, come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, e dell'art. 10 della medesima legge;*

*Dispone la separazione del processo riguardante gli imputati Albergo Waldker, Crapula Michele, Marini Giuseppe, Sesta Filippo, Trigila Corrado e Vella Alessandro limitatamente all'imputazione di cui all'art. 416-*bis *c.p.;*

*Dispone la sospensione del procedimento come sopra separato;*

*Rimette gli atti alla Corte costituzionale e manda la cancelleria per gli adempimenti di notifica al Presidente del Consiglio e comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.*

Catania, addì 19 aprile 2006

*Il Presidente:* SANTANGELO

**06C1081**

N. **535**

*Ordinanza del 24 maggio 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Palermo sul ricorso proposto da Puccio Diego contro Montepaschi Serit S.p.A. - Servizio riscossione tributi - ed altri*

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Controversie in materia di fermo tributario di veicoli - Attribuzione, secondo la giurisprudenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione, costituente «diritto vivente», al giudice ordinario - Irragionevole deroga al principio dell'attribuzione al giudice amministrativo delle controversie relative agli interessi legittimi - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 86.
– Costituzione, artt. 3, 24, 103 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 958/2006, sezione III, proposto da Puccio Diego, rappresentato e difeso dall'avv. Marcello Madonia, presso il cui studio, in Palermo, via Notarbartolo n. 15/b, è elettivamente domiciliato;

Contro la S.p.A. Montepaschi Serit - Servizio riscossione tributi (concessione n. 296 Palermo), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio; l'Agenzia delle Entrate di Palermo, Direzione Generale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio; e nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro; legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio; per l'annullamento, previa sospensiva della nota (n. preavviso 29620060000489563/000) emessa dal concessionario del servizio riscossione tributi Montepaschi Serit S.p.A. di Palermo (n. 296), avente ad oggetto il preavviso di fermo di beni mobili registrati *ex* art. 86 d.P.R. n. 602/1973.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Letti ed esaminati gli scritti difensivi ed i documenti prodotti dalla parte ricorrente;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore il referendario Giovanni Tulumello;

Uditi, all'udienza camerale del 24 maggio 2006, i procuratori delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto:

## FATTO E DIRITTO

1. — Svolgimento del processo.

Con ricorso notificato il 14 aprile 2006, e depositato il successivo 4 maggio, il sig. Diego Puccio ha impugnato la nota indicata in epigrafe, deducendone l'illegittimità.

Osserva in particolare il ricorrente che con la nota impugnata l'amministrazione intimata, per mezzo del suo concessionario (pure intimato), ingiunge il pagamento di un credito erariale entro un breve termine, pena l'applicazione della procedura di fermo amministrativo di un bene mobile registrato di proprietà del predetto ricorrente.

Nel ricorso si lamentano le seguenti censure:

*1)* «Violazione dell'art. 97 Cost. — Violazione e falsa applicazione dell'art. 86, d.P.R. 602/1973»;

*2)* «Eccesso di potere per difetto di motivazione»;

*3)* «Eccesso di potere per violazione dei principi di idoneità e non contrarietà ai precetti di logica».

Il ricorrente ha inoltre proposto una domanda cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

All'udienza camerale del 24 maggio 2006 è stata esaminata la predetta domanda cautelare.

In sede di deliberazione dell'esistenza dei presupposti processuali, osserva il Collegio che appare pregiudiziale la verifica della giurisdizione del giudice amministrativo.

2. — L'individuazione della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Nessuna disposizione regola espressamente l'indicato profilo di giurisdizione, nel senso che non è dato rinvenire enunciati normativi che individuino la giurisdizione competente a conoscere le liti relative all'applicazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo attualmente vigente [1)].

Conseguentemente, la norma che, interpretata nel senso della qualificazione del potere da essa previsto come riconducibile alla fattispecie processualcivilistica — di diritto comune — dell'esecuzione forzata, determina l'individuazione della giurisdizione (secondo l'ordinaria regola di riparto), è tratta proprio dal citato art. 86.

In relazione all'esercizio di detto potere, non sembra sussistere la giurisdizione del giudice tributario, sia perché l'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, esclude da tale ambito «gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell' avviso di cui all'art. 50, d.P.R. n. 602 del 1973» (Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 13 aprile 2006, n. 2032); sia perché il fermo dei beni mobili registrati non compare nell'elencazione degli atti tipici di cui all'art. 19 del citato d.lgs. 546/1992.

Ne consegue che la questione va risolta alla stregua dell'alternativa fra giurisdizione del giudice amministrativo e giurisdizione del giudice ordinario.

Non dettando il d.P.R. n. 602 del 1973 alcuna norma sulla giurisdizione, e non potendosi applicare analogicamente la norma — derogatoria dell'ordinario criterio di riparto, nella misura in cui attribuisce al giudice ordinario poteri di annullamento dell'atto amministrativo di cui all'art. 214 del d.lgs. n. 285 del 1992 (che in relazione alla specifica fattispecie di fermo amministrativo del veicolo previsto dal codice della strada attribuisce la cognizione delle relative liti al giudice ordinario), la questione va risolta alla stregua del tradizionale criterio di riparto:

---

1) d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito.

Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 16 ottobre 1973, n. 268, S.O. n. 2.

Capo III - Disposizioni particolari in materia di espropriazione di beni mobili registrati art. 86. Fermo di beni mobili registrati.

«1. — Decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla direzione regionale delle entrate ed alla regione di residenza.

2. — Il fermo si esegue mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari a cura del concessionario, che ne da altresì comunicazione al soggetto nei confronti del quale si procede.

3. — Chiunque circola con veicoli, autoscafi o aeromobili sottoposti al fermo è soggetto alla sanzione prevista dall'articolo 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

4. — Con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e dei lavori pubblici, sono stabiliti le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione di quanto previsto nel presente articolo».

nel senso che la norma di diritto sostanziale, regolante l'istituto (il citato art. 86) va interpretata allo scopo di ricavare la natura giuridica dell'atto che impone il fermo amministrativo, nonché — e conseguentemente — la natura giuridica delle sottostanti situazioni giuridiche soggettive.

In argomento, è intervenuta la sentenza delle ss.uu. della Corte di cassazione, 31 gennaio 2006, n. 2053, che pone a fondamento della soluzione adottata in favore della giurisdizione dell'a.g.o. la duplice considerazione secondo la quale:

*a)* secondo il criterio di riparto della giurisdizione basato sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive azionate, volto a definire i confini fra la giurisdizione dell'a.g.o. e la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, non vi sarebbe questione di una dialettica fra potere e interesse, o tra autorità e libertà, in quanto «Il fermo amministrativo è atto funzionale all'espropriazione forzata e, quindi, mezzo di realizzazione del credito (...)»;

b) ove si ipotizzasse una ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, connessa al servizio pubblico di riscossione dei tributi erariali, dovrebbe rilevarsi che «il concessionario non esercita alcun potere di supremazia in materia di pubblici servizi che, alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 204/2004, giustifichi questa forma di giurisdizione amministrativa».

Secondo il diritto vivente, dunque, ricavabile dall'orientamento del giudice del riparto, il giudice amministrativo sarebbe sfornito di giurisdizione in merito all'esame di domande concernenti la legittimità delle procedure di fermo amministrativo (e, conseguentemente, delle connesse domande di cautela processuale).

Tuttavia, ritiene il collegio che i dubbi di legittimità costituzionale, recentemente manifestati anche dal Consiglio di Stato in merito alla richiamata disciplina del riparto di giurisdizione concernente le procedure di fermo amministrativo, siano non manifestamente infondati, e siano rilevanti nella decisione della controversia in esame, per i motivi che si stanno per esporre.

L'oggetto della questione di legittimità costituzionale è, secondo quanto riferito, l'art. 86 del d.P.R. n. 602/1973: il riferimento, nella richiamata sentenza delle Sezioni Unite n. 2053/2006, all'art. 57 del citato d.P.R., attiene infatti unicamente al profilo dell'individuazione del rito una volta individuata la giurisdizione competente a conoscere della tutela («si deve realizzare davanti al giudice ordinario con le forme consentite dal citato d.P.R. n. 602 del 1973, vigente art. 57, dell'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi»), ma non costituisce argomento — nel ragionamento della Corte di cassazione — per l'individuazione, a monte, della regola di riparto, che è incentrata sulla natura dello strumento previsto dall'art. 86.

3. — Profili processuali e rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

In relazione al descritto svolgimento del processo, vanno svolte alcune brevi considerazioni quanto alla rilevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale, sopra sommariamente esposta nei suoi termini generali, nonché in relazione alla possibilità di sollevare tale questione con riferimento ad una norma risultante dal diritto vivente.

3.1. — Quanto al primo profilo, osserva il collegio che l'individuazione della norma attributiva del potere giurisdizionale è pregiudiziale rispetto ad ogni altra delibazione: tale norma, della cui legittimità costituzionale il collegio ha motivo di dubitare, allo stato preclude le successive scansioni processuali, finanche sul piano cautelare.

Il collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale che consente, senza consumare il potere giurisdizionale e senza fare diretta applicazione della norma censurata, di decidere provvisoriamente sulla cautela, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, assumendo la sovrapponibilità fra il *fumus boni iusir* della domanda cautelare e i profili di non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Tuttavia, nel caso in esame, il giudizio di legittimità costituzionale non refluisce — in ipotesi di accoglimento della questione — sulla fondatezza del merito della pretesa (cautelare), ma sul riconoscimento, o meno, del potere del giudice di decidere la lite (e, in essa, l'incidente cautelare).

Conseguentemente, allo stato appare preclusa al collegio ogni valutazione del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, finanche in chiave prognostica rispetto all'esito del giudizio di costituzionalità, in quanto la norma censurata non regola tali profili, ma quello — ancor più pregiudiziale — del riparto della giurisdizione.

Il collegio potrà esaminare la domanda cautelare se la questione sarà dichiarata fondata; in caso contrario, la domanda stessa non potrà essere esaminata nel merito per il pregiudiziale profilo del difetto del giurisdizione del giudice adito.

Dalla decisione della questione di costituzionalità dipende dunque l'alternativa fra la pronuncia di un provvedimento che entra nel merito della pretesa (cautelare), nel senso del suo rigetto o del suo accoglimento, ed un provvedimento che invece si arresta ad una pronuncia sul rito (ordinanza che non concede la cautela per motivi attinenti la giurisdizione, ovvero sentenza in forma semplificata che direttamente declina la giurisdizione).

Gli eventi sopravvenuti che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale dovessero incidere, in fatto, sui presupposti della domanda in esame (e in particolare sul profilo della irreparabilità del pregiudizio), non incidono, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, sulla rilevanza della questione, siccome attualmente ritenuta, nei termini anzidetti.

3.2. — Quanto alla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in relazione al c.d. diritto vivente, sono noti al collegio gli ambiti ed i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato con riferimento al sindacato di legittimità costituzionale di norme così individuate (sentenza n. 58 del 1995; sentenza n. 386 del 1999; ordinanza n. 19 del 2003 sentenza n. 229 del 2003; sentenza n. 91 del 2004; ordinanze n. 419 e n. 420 del 2005), anche in relazione alla più volte affermata estraneità dell'attività di interpretazione delle leggi ordinarie dai compiti della Corte costituzionale (ordinanza n. 436 del 1996; ordinanza n. 92 del 2004; ordinanza n. 142 del 2004; ordinanza n. 290 del 2004; ordinanza n. 305 del 2004), nonché all'obbligo di interpretazione adeguatrice gravante sul giudice comune (sentenza n. 202 del 1999; ordinanza n. 20 del 2001; ordinanza n. 215 del 2004; ordinanza n. 235 del 2004).

Il collegio, tuttavia, non può fare a meno di osservare che, nel caso di specie, la norma censurata è stata oggetto, in giurisprudenza, di contrastanti interpretazioni, nel senso dell'attribuzione della cognizione delle liti sul fermo amministrativo al giudice ordinario, ovvero al giudice amministrativo (a conferma della problematica qualificazione dell'istituto).

Tale dialettica interpretativa si è tuttavia — doverosamente — arrestata a seguito della recente presa di posizione del giudice del riparto (Cass., ss.uu., sentenza 31 gennaio 2006, n. 2053).

L'esegesi della disposizione censurata, nel senso che le liti relative all'applicazione dell'art. 86 d.P.R. n. 602/1973, in quanto relative alla tutela di diritti soggettivi, devono essere conosciute dal giudice ordinario, ha prodotto una norma che non si presta ad una interpretazione (adeguatrice) difforme: provenendo essa non da un qualsiasi giudice, ma dal giudice del riparto, non è dato al Collegio esplorare soluzioni interpretative — per l'appunto, adeguatrici — alternative a quella censurata, se non esorbitando dai propri poteri.

In relazione alle questioni di giurisdizione, infatti, lo spazio riconosciuto al giudice per praticare interpretazioni difformi, pur in un sistema giudiziario non improntato al vincolo del precedente, appare assai esiguo, se non del tutto precluso, in ragione della disciplina della verifica della giurisdizione (caratterizzata, fra l'altro, dalla possibilità di impugnare con ricorso per cassazione le decisioni del giudice amministrativo per motivi attinenti la giurisdizione).

La situazione è dunque estremamente affine a quella del dubbio di legittimità costituzionale sollevato nel giudizio di rinvio, con riguardo al principio di diritto enunciato nella fase rescindente del giudizio di cassazione (su cui Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 1990; sentenza n. 130 del 1993; sentenza n. 257 del 1994).

Questo vincolo risulta oggi peraltro accresciuto a seguito della disciplina contenuta nell'art. 374, comma 3, cod. proc. civ. (nel testo risultante dalla modifica apportata dall'art. 8 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40), per effetto della quale non è consentito neppure alle sezioni semplici della Corte di cassazione — cui il ricorso può essere assegnato per questioni di giurisdizione su cui esista già un orientamento delle sezioni unite — di «non condividere» tale orientamento del giudice del riparto, dovendosi necessariamente, in tale evenienza, sottoporre nuovamente la questione alle sezioni unite, unico organo legittimato ad operare mutamenti di giurisprudenza in materia di riparto della giurisdizione.

Da tale disciplina si ricava un ulteriore argomento, *a fortori*, che preclude a questo collegio di praticare una interpretazione della norma censurata in senso difforme a quello ritenuto — peraltro, di recente — dalle sezioni unite.

4. — La natura giuridica dell'atto di fermo amministrativo.

Preliminarmente va rilevato che l'atto impugnato nel presente giudizio è stato emesso ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Si tratta di una disposizione che assegna all'amministrazione creditrice la possibilità di sottoporre a procedura di fermo amministrativo i beni mobili registrati di proprietà del debitore.

Secondo il giudice del riparto (Cass., ss.uu., sentenza 31 gennaio 2006, n. 2053), le controversie relative alla esecuzione di dette procedure spettano alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Ad avviso del collegio, la norma espressa dal diritto vivente si pone in contrasto con alcuni parametri costituzionali (gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, sui quali si tornerà in seguito).

Propedeutica alla esposizione dei profili di non manifesta infondatezza di tali dubbi di legittimità costituzionale appare la ricognizione della natura giuridica dell'istituto in questione, e la conseguente qualificazione delle posizioni soggettive delle parti nel relativo rapporto, onde scrutinare alla luce di tale qualificazione la censurata regola di riparto alla luce degli evocati parametri costituzionali (dovendosi correlare la legittimità costituzionale della norma sul riparto alla natura delle situazioni giuridiche soggettive interessate, in relazione alla idoneità dei poteri cognitori del giudice individuato come competente a fornire una adeguata tutela — conforme ai parametri suddetti — a tali posizioni).

Va anzitutto chiarito, quanto alla rilevanza della questione, che l'atto impugnato nel presente giudizio, pur recando l'autoqualificazione di «preavviso di fermo», ha tuttavia contenuto ed effetti direttamente lesivi della posizione soggettiva della parte ricorrente, sotto il profilo che qui rileva, in quanto esso collega al mero decorso di un termine (peraltro, brevissimo: venti giorni) senza che intervenga il richiesto pagamento, l'avvio delle procedure esecutive sul bene mobile dell'odierno ricorrente, già individuato con l'atto qui impugnato.

Ne consegue che, ove non ottenga il richiesto provvedimento cautelare di sospensione degli effetti dell'atto impugnato, l'odierno ricorrente perderebbe il potere di godere e di disporre del bene mobile registrato individuato nel richiamato atto, per il solo fatto del perdurare dell'inadempimento del debito tributario.

Sulla base di queste considerazioni, e avuto riguardo agli effetti dell'atto impugnato, il collegio ritiene che lo stesso possa essere oggetto diretto di sindacato in relazione alla proposta domanda cautelare, indipendentemente dalla sua autoqualificazione, con riferimento alla sua attuale capacità lesiva della posizione giuridica del ricorrente.

Diversamente, occorrerebbe ricondurre l'effetto lesivo (e rinviare sia la valutazione di impugnabilità, che quella di astratta irreparabilità del pregiudizio) al successivo atto della fattispecie (l'imposizione del fermo): questo però non è un atto suscettibile di tempestiva tutela cautelare, che consenta di sospenderne gli effetti prima della sua esecuzione, ma consta esso stesso di una attività esecutiva sul bene del debitore ricorrente, onde la lesività che giustifica l'interesse a ricorrere, e che in sede cautelare consente di ritenere astrattamente ipotizzabile l'elemento del *periculum in mora*, è già pienamente rinvenibile nell'atto impugnato nel presente giudizio.

4.1. — La posizione espressa di recente dalla VI Sezione del Consiglio di Stato.

Sul punto è recentemente intervenuta la citata ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2032, che ha affermato, con argomenti che appaiono al Collegio difficilmente contestabili, la natura provvedimentale dell'atto che limita il potere di godimento e di disposizione del bene mobile registrato del debitore della pubblica amministrazione nella procedura di espropriazione forzata esattoriale ex art. 86 cit. (nel che si concreta l'effetto giuridico del c.d. fermo amministrativo).

Gli argomenti esposti a sostegno di questa tesi possono essere riassunti nei termini seguenti:

l'istituto del fermo amministrativo ex art. 86 d.P.R. n. 602/1973 si colloca all'interno della procedura di espropriazione forzata esattoriale, che ha connotati disciplinari e sistematici profondamente diversi rispetto all'espropriazione forzata disciplinata dal codice di rito civile a tutela dei crediti sorti negli ordinari rapporti creditori di natura privatistica: in particolare, mentre ai privati è precluso aggredire il patrimonio del debitore per soddisfare le proprie ragioni creditorie (in chiave conservativa od esecutiva) senza ricorrere all'intervento del giudice, la procedura in esame, secondo la citata ordinanza, appare «connotata da molteplici profili di autotutela pubblica esecutiva, che sono il residuo di antichi privilegi del creditore, conservati solo allo Stato in ragione delle peculiarità del credito tributario»;

sotto il profilo degli effetti, il provvedimento di fermo amministrativo si configura come un provvedimento ablatorio, e segnatamente come una requisizione, che produce gli effetti di un sequestro conservativo, operato in assenza dell'intervento di un giudice, e in virtù di un atto unilaterale del concessionario: la natura formalmente privatistica di quest'ultimo non è di ostacolo alla qualificazione in termini pubblicistici dei poteri esercitati, dovendo ricondursi tale fattispecie al fenomeno dell'esercizio privato di pubbliche funzioni (in argomento si tenga presente che accanto alle requisizioni in proprietà il diritto amministrativo conosce la categoria delle requisizioni in uso);

la qualificazione in termini provvedimentali dell'atto in questione risulta dal dato letterale utilizzato dall'art. 86 del d.P.R. n. 602/1973, nel testo attualmente vigente: il legislatore qualifica di regola come «provvedimento» gli atti della pubblica amministrazione che costituiscono esercizio di un potere autoritativo; detta qualificazione appare poi confermata dal dato sistematico: se si fosse in presenza di un atto di una procedura espropriativa assimilabile a quella processualcivilistica, privo di natura autoritativa e dell'effetto di modificazione

unilaterale dell'altrui sfera giuridica, l'adempimento del debito dovrebbe comportare il venir meno degli effetti del fermo, e dovrebbe comportare la cancellazione della iscrizione del fermo nei registri mobiliari; invece la disciplina regolamentare dell'istituto in esame (art. 6, d.m. 7 settembre 1998, n. 503, applicabile alla sopravvenuta normativa primaria — modificativa del citato art. 86 d.P.R. 602/1973 — in forza della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 3, comma 41, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248) richiede un provvedimento qualificabile come revoca, in assenza del quale il debitore (tardivamente) adempiente non ha titolo per cancellare l'iscrizione del fermo nel Pubblico registro automobilistico: l'esigenza di rimozione, mediante revoca per sopravvenienza (art. 21-*quinquies*, legge n. 241 del 1990), si giustifica proprio in ragione della natura provvedimentale dell'atto che applica il fermo, i cui effetti possono essere rimossi soltanto da un altro (contrario) provvedimento;

l'attuale disciplina dell'istituto, risultante dalla modifica dell'art. 86 d.P.R. n. 602/1973 operata dalla novella del 2001 (d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193), in un'ottica di semplificazione non richiede più, come condizione legittimante l'avvio della procedura di fermo amministrativo, l'inizio infruttuoso del procedimento di esecuzione forzata: il fatto che oggi il fermo sia svincolato dall'avvio del processo esecutivo costituisce, secondo l'ordinanza di rimessione in esame, un «indizio del suo carattere di misura di autotutela conservativa del patrimonio del debitore».

4.2. — La non riconducibilità del fermo amministrativo alla categoria dell'autotutela civilistica del diritto di credito.

Il Collegio condivide le superiori argomentazioni, alle quali si riporta.

Possono essere inoltre individuati ulteriori argomenti per sostenere la tesi della natura provvedimentale dell'atto impugnato nel presente giudizio.

Come si è accennato, in tanto si può ritenere conforme agli evocati parametri costituzionali la norma censurata, in quanto si ricostruisca — come hanno fatto le sezioni unite — in termini paritetici il rapporto giuridico fra il soggetto che subisce il fermo amministrativo e il soggetto che invece lo impone.

Il diritto comune consente al creditore di aggredire, con funzione conservativa, il patrimonio del debitore che costituisce la garanzia del credito *ex* art. 2740 cod. civ.

In altre parole, anche in diritto civile, pur a fronte dell'affermazione del generale divieto di autotutela (quale portato della repressione delle forme primitive di giustizia privata), nondimeno si riconosce l'esistenza di alcuni Istituti riconducibili alla nozione di autotutela (conservativa od esecutiva) del diritto di credito.

Occorre pertanto domandarsi se, seguendo il ragionamento del giudice del riparto, il fermo amministrativo in esame costituisca una forma di autotutela che possa essere ricondotta alle facoltà che il sistema riconosce nell'ambito di un ordinario rapporto creditorio, piuttosto che all'esercizio di poteri autoritativi, implicanti una posizione di supremazia del creditore (o del suo concessionario) che agisce.

L'istituto che viene in considerazione — nell'ambito dei rimedi cc.dd. cautelativi — è il diritto di ritenzione, che — sia esso di fonte legale, o convenzionale — ha in comune con il fermo amministrativo l'effetto di privare il proprietario-debitore del potere di disporre e di godere delle cosa (che però nel diritto di ritenzione preesiste all'iniziativa del creditore, che già la detiene), e la finalità di operare una pressione sulla volontà del debitore, affinché adempia il debito, al di fuori di ogni collegamento con l'esecuzione (tanto che se viene sottoposto ad esecuzione forzata il bene soggetto a ritenzione, il creditore non può vantare un titolo di preferenza al momento della distribuzione del ricavato).

Si ritiene però comunemente che in tanto la legge consente una simile possibilità di farsi giustizia da sé nell'ambito dei rapporti fra privati, in quanto sussista una particolare (e qualificata) connessione del titolo creditorio con la cosa oggetto del diritto di ritenzione (*ius cum re iniunctum*): così nel caso del diritto di ritenzione previsto a vantaggio del possessore di buona fede dall'art. 1152 cod. civ. finché non gli siano corrisposte le indennità dovute; del coerede che conferisce un immobile in natura, sino all'effettivo rimborso delle somme che gli sono dovute per spese e miglioramenti (art. 748, ultimo comma, cod. civ.); dell'usufruttario, per i rimborsi che gli sono dovuti nelle fattispecie di cui agli artt. 1009 e 1010 cod. civ. (art. 1011 cod. civ.); del compratore nella vendita con patto di riscatto, fino al pagamento da parte del venditore di quanto dovuto a seguito dell'esercizio del diritto di riscatto (art. 1502, secondo comma, cod. civ.).

In tutte queste fattispecie (e negli altri casi previsti dal codice civile, con la sola eccezione dell'ipotesi disciplinata dall'art. 2794), la misura di autotutela ha ad oggetto non un qualsiasi bene del debitore, ma il bene costituente oggetto del rapporto giuridico da cui è scaturito il diritto di credito.

Nel caso del fermo amministrativo *ex* art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 questa — fondamentale — connessione difetta del tutto: l'amministrazione creditrice aggredisce un bene mobile del debitore che non ha nulla a

che vedere con le ragioni della pretesa creditoria (a differenza dell'ipotesi prevista dall'art. 214 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), sol perché ritiene di indurlo in tal modo, mediante le incisive limitazioni in tal modo arrecate al diritto di proprietà e alla libertà di circolazione, a preferire l'adempimento del debito (che, in quanto indefettibilmente connotato come male minore rispetto alla perdita del potere di godere e di disporre del bene, dimostra come l'istituto in esame sia incentrato sulla strutturale violazione del principio di proporzionalità, atteso che in tanto tale pressione psicologica può rivelarsi efficace, in quanto si privi il debitore di un bene di valore sensibilmente superiore al debito inadempiuto).

Un simile privilegio, non ricorrente nelle — comunque eccezionali — ipotesi di autotutela privata del credito, si giustifica solo in ragione della natura pubblica del soggetto creditore e nella connessa posizione di supremazia, e conferma la natura autoritativa del relativo potere (altrimenti neppure configurabile), che è in grado di sottrarre al proprietario di un bene i più significativi contenuti del diritto dominicale, con effetti limitativi anche sulla libertà di circolazione (trattandosi di autoveicoli e motoveicoli), al di fuori di una connessione qualificata con il credito azionato.

Diversamente argomentando, del resto, e ritenendo — con le Sezioni Unite — che in fondo l'istituto in esame è un ordinario «mezzo di realizzazione del credito», si legittimerebbe sul piano teorico e su quello costituzionale la possibilità di introdurre, anche nella disciplina dei rapporti fra soggetti privati, mezzi di autotutela conservativa ed esecutiva del credito, non limitati ai beni oggetto dello specifico rapporto, senza necessità di intervento del giudice: il che, a tacer d'altro, priverebbe della sua funzione, e della sua stessa ragion d'essere, il processo esecutivo, o quanto meno lo relegherebbe in una prospettiva del tutto residuale.

Posto che anche in un rapporto paritario possono, a certe condizioni, ammettersi ipotesi di autotutela del credito, l'elemento discretivo non può che esser dato dalla natura dell'interesse: se tale attributo assiste la pretesa del creditore pubblico semplicemente in quanto creditore, vuol dire che con la previsione dell'autotutela la legge protegge l'interesse creditorio in quanto tale (perché strutturalmente e funzionalmente qualificato, nei suoi rapporti con il bene, dalla peculiarità della fattispecie), e non l'interesse pubblico portato dall'amministrazione creditrice e dalle ragioni del credito.

Un significativo segnale in tal senso si rinviene proprio nella giurisprudenza costituzionale: in relazione all'ipotesi prevista dalla legge di contabilità dello Stato che costituisce l'archetipo della disciplina del fermo amministrativo (art. 69 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), la Corte costituzionale, nella sentenza n. 67 del 1972, ha affermato trattarsi di una misura cautelare, espressione del potere di autotutela della p.a.

Affermò in quell'occasione la Corte: «Va ricordato al riguardo che il fermo costituisce misura di autotutela della Amministrazione statale, avente lo scopo di assicurare la realizzazione dei fini cui è rivolto l'*iter* amministrativo procedimentale, necessariamente complesso e disciplinato da norme inderogabili e preordinate ad assicurare la regolarità contabile e la realizzazione delle entrate dello Stato, quali vengono definite nell'art. 219 r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato). È evidente, quindi, che la norma in esame non configura un irrazionale privilegio, ma uno strumento necessario alla protezione del pubblico interesse connesso alle esigenze finanziarie dello Stato. E se è vero che l'autotutela, nella generalità delle sue applicazioni, è connaturata all'attività della pubblica amministrazione nei rapporti di diritto pubblico, non deve escludersi, in considerazione di quanto testé accennato, che speciali norme di legge ne consentano l'esercizio anche in rapporti di diritto privato, cui la pubblica amministrazione partecipi per i fini che le sono propri».

La superiore affermazione della Corte costituzionale è oltretutto relativa ad un istituto la cui disciplina ha una portata lesiva della sfera giuridica del privato, e dei suoi beni di primario rilievo costituzionale, assai più ridotta rispetto alla fattispecie in esame, dal momento che gli effetti della disciplina in quella occasione censurata si limitano ad una facoltà per l'amministrazione di sospendere in via interinale il pagamento.

Solo riconoscendo la natura pubblicistica degli interessi tutelati, e la corrispondente natura autoritativa del potere esercitato, la Corte costituzionale ha, nella richiamata sentenza n. 67 del 1972, potuto rigettare la censura di disparità di trattamento, per asserita irrazionalità del privilegio accordato indiscriminatamente ai crediti della p.a., dal momento che, così interpretata, la norma non configura un irrazionale privilegio ma uno strumento necessario alla protezione del pubblico interesse connesso alle esigenze finanziarie dello Stato.

In argomento la stessa Corte di cassazione, sez. V civile, nella sentenza n. 4567/2004, ha affermato che, come «precisato dalle sezioni unite di questa Corte, nella decisione n. 1733/02 resa *inter partes*, che la facoltà di disporre il c.d. fermo amministrativo delle somme dovute è attribuita alla pubblica amministrazione per la tutela di interessi della collettività ed in base ad una valutazione della predominanza di esigenze erariali sul diritto soggettivo del creditore, ne, il diritto di adire il giudice per conseguire la tutela delle proprie situazioni soggettive, compresse e vanificate (anche se incontestate ed incontestabili) quale che sia la consistenza della pretesa creditoria della

p.a. da una insindacabile determinazione di quest'ultima in quanto il diritto di adire il giudice non è influenzato, né formalmente né sostanzialmente, dalla norma atteso che il provvedimento di fermo può sempre essere impugnato innanzi al giudice».

Deve pertanto concludersi, sul punto, nel senso che il fermo amministrativo in esame è uno strumento di autotutela della pubblica amministrazione, posto in essere mediante atti aventi natura provvedimentale, non essendo possibile rinvenire né nel diritto processuale civile, né nel diritto privato (comune o speciale), istituti che, nell'ambito dei rapporti *iure privatorum*, consentano ad una delle parti di aggredire il patrimonio della controparte, senza l'intervento di un giudice, con le caratteristiche disciplinari proprie del fermo di beni mobili registrati.

5. — I parametri costituzionali violati.

Date le superiori premesse sulla natura dell'atto impugnato, la questione in esame si incentra sui poteri di cognizione del giudice, funzionali ad assicurare un pieno ed efficace diritto di difesa al debitore sottoposto alla procedura di fermo amministrativo: come ha osservato già negli anni ottanta del secolo scorso autorevole dottrina, il giudice amministrativo, a fronte di un limitato accesso al fatto (oggi, peraltro, non più tale), esercita un controllo di legittimità molto più penetrante di quello esercitato dai giudici ordinari.

Secondo la disciplina introdotta dall'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *E)* (legge abolitrice del contenzioso amministrativo), il giudice ordinario conosce della tutela dei diritti soggettivi, pubblici o privati.

La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo («interesse d'individui o di enti morali giuridici») è invece affidata al giudice amministrativo, dall'art. 24 della legge 31 marzo 1889, n. 5992 [istitutiva della IV sezione Consiglio di Stato: si veda ora l'art. 26 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato)].

Tale disciplina, pur essendo sopravvissuta al mutamento del quadro costituzionale di riferimento, e pur continuando a rappresentare un fondamentale momento di sintesi nei rapporti fra amministrazione e giurisdizione, non costituisce tuttavia «una regola di valore costituzionale, che il legislatore ordinario sarebbe tenuto ad osservare in ogni caso» (Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2001): con la conseguenza che «resta rimesso alla scelta discrezionale del legislatore ordinario — suscettibile di modificazioni in relazione ad una valutazione delle esigenze della giustizia e ad un diverso assetto dei rapporti sostanziali — il conferimento ad un giudice, sia ordinario, sia amministrativo, del potere di conoscere ed eventualmente annullare un atto della pubblica amministrazione o di incidere sui rapporti sottostanti, secondo le diverse tipologie di intervento giurisdizionale previste» (Corte cost., n. 275/2001, cit.; sui rapporti fra il sistema normativo introdotto dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo e l'attuale disciplina costituzionale della giustizia amministrativa, si vedano altresì le sentenze della Corte cost. n. 32/1970, e n. 161/1971).

Una ipotesi in tal senso è data, come si è accennato, dalla disciplina di una specifica tipologia di fermo amministrativo (quella prevista dal codice della strada), in relazione alla quale il legislatore, nell'attribuire al giudice ordinario la cognizione delle relative liti, lo ha però dotato di poteri costituitivi sull'atto amministrativo impositivo del fermo.

Da questa disciplina di carattere speciale possono ricavarsi due indicazioni:

*a)* laddove il legislatore, derogando allo schema — non costituzionalizzato, ma rispondente ad una precisa *ratio legis* collegata alla diversità del sindacato — introdotto dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, intenda devolvere al giudice ordinario la cognizione sulla legittimità dell'esercizio del potere autoritativo, deve espressamente stabilirlo con una disposizione che comunque garantisca una efficace tutela — prevista dalla Costituzione — dell'interesse legittimo che fronteggia tale potere: altrimenti, la tutela, per Costituzione, non può che essere data dal giudice che invece è dotato dei necessari poteri di cognizione e di decisione (e in tal senso la disciplina costituzionale della giustizia amministrativa deve orientare l'interpretazione della fattispecie, secondo il tradizionale criterio di riparto legato alla *causa petendi*, in difetto di una espressa previsione di giurisdizione esclusiva);

*b)* laddove il legislatore ha inteso attribuire al giudice ordinario la cognizione di liti sull'applicazione del fermo amministrativo, derogando al criterio di riparto fondato sulla natura della situazione giuridica soggettiva, lo ha fatto espressamente.

L'affermazione *sub a)*, del resto, è conforme ai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sulla tutela degli interessi legittimi.

La sentenza n. 204 del 2004, in particolare, pur resa con riferimento alla disciplina di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, nel ripercorrere l'evoluzione storica del sistema italiano di giustizia amministrativa ha chiara-

mente individuato nel giudice amministrativo il giudice naturale del potere: il giudice che, ai sensi degli artt. 24 e 103 della Costituzione, è in grado di fornire una tutela adeguata ed efficace all'interesse legittimo, mediante la tutela costitutiva e quella risarcitoria.

La sentenza n. 191 del 2006, confermando l'impostazione della citata sentenza n. 204 del 2004, ha precisato poi che il giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica è il giudice amministrativo, competente a giudicare della pretesa sostanziale (onde la proposizione della — sola — azione risarcitoria non altera, dal punto di vista dell'art. 24 Cost., i parametri costituzionali del sistema di riparto).

Le indicazioni ricavabili dalle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 103 e 113, anche alla luce della giurisprudenza da ultimo citata, sono dunque nel senso della necessarietà dell'apprezzamento, ove la legge non disponga altrimenti, dell'esercizio del potere amministrativo da parte del giudice dell'amministrazione (in ragione della peculiarità del relativo sindacato), a tutela dell'interesse legittimo che fronteggia l'esercizio del potere.

La diversità strutturale delle ferme di tutela assicurate dai due ordini giurisdizionali, rimarcata dalla più autorevole dottrina, consegue del resto alla presa d'atto della diversa natura delle situazioni giuridiche soggettive: sicché se la cognizione del giudice ordinario assicura una tutela efficace con riferimento a rapporti paritetici, nei quali l'atto amministrativo non si impone autoritativamente, viceversa laddove l'atto costituisca esercizio di potere autoritativo, capace di conculcare la posizione soggettiva del privato, la tutela costituzionale dell'interesse legittimo impone, in linea generale, e salvo espresse e ragionevoli eccezioni, la cognizione del giudice amministrativo.

Del resto, se è vero — come ha ribadito la citata sentenza n. 204 del 2004 (punto 3 del «considerato in diritto») — che la Costituzione repubblicana non ha cristallizzato il sistema di riparto elaborato a seguito dell'istituzione della giurisdizione amministrativa, consentendo al legislatore di derogare allo schema secondo cui il giudice amministrativo conosce degli interessi legittimi e il giudice ordinario dei diritti soggettivi, tuttavia autorevole dottrina opportunamente osserva come la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui diritti ha ricevuto un espresso riconoscimento costituzionale che, invece, non assiste l'opposta ipotesi di cognizione degli interessi legittimi da parte del giudice ordinario.

Non è stato dunque costituzionalizzato il criterio di riparto fondato sul *petitum* sostanziale: ma è stato costituzionalizzato il principio della effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), «la cui tutela l'art. 103 riserva al giudice amministrativo» (Corte cost., sentenza n. 204/2004), senza alcuna limitazione sotto il profilo del sindacato (art. 113 Cost.).

D'altra parte, a fronte di un criterio di riparto in sé non costituzionalizzato, ma ragionevole (in quando rispondente ad una precisa logica fondata sul ruolo e sulla funzione dei due ordini giurisdizionali, a fronte della diversa natura delle situazioni giuridiche soggettive dedotte), una opposta scelta del legislatore, implicita nella disposizione ed esplicitata dal diritto vivente, sarebbe certamente irragionevole (con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.), nella parte in cui, di fronte all'attribuzione normativa di un potere autoritativo, assegna il sindacato sull'esercizio di quel potere al giudice dei diritti, come se gli effetti riguardassero un rapporto paritario.

Sotto un diverso profilo, l'interpretazione dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, che attribuisce al giudice ordinario la cognizione delle controversie inerenti la legittimità del fermo amministrativo e la tutela delle situazioni soggettive del debitore esecutato, appare in contrasto con gli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

Va qui precisato che mentre nelle vicende che hanno condotto alle segnalate sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 venivano in considerazione delle disposizioni di legge attributive (al giudice amministrativo) di giurisdizione esclusiva su diritti in materie ritenute esorbitanti dalla previsione di cui all'art. 103 Cost., invece nel caso in esame, difettando una simile previsione legislativa, l'interpretazione della natura dell'istituto, funzionale alla creazione della regola di riparto, in tanto può dirsi conforme ai segnalati parametri, in quanto tenga conto delle indicazioni costituzionali (art. 103 Cost.) circa l'individuazione — a garanzia della effettività del diritto di difesa dell'interesse legittimo (artt. 24 e 113 Cost.) — del giudice naturale dell'esercizio della funzione pubblica.

In altre parole, nelle sentenze n. 204/2004 e 191/2006 la Corte costituzionale ha sindacato la legittimità di norme sul riparto contenute in disposizioni relative ad altrettante ipotesi di giurisdizione esclusiva (come tali, derogatorie rispetto al criterio della *causa petendi*); nel caso in esame, il sindacato che si sollecita ha ad oggetto una norma sul riparto, applicativa del predetto criterio, ricavata interpretativamente dal diritto vivente sulla base non di una disposizione espressa, ma della disciplina sostanziale del relativo istituto.

Se, come la Corte costituzionale ha ritenuto a proposito della vicenda della giurisdizione esclusiva, la giurisdizione del giudice amministrativo sui diritti è l'eccezione, ciò implica evidentemente che, in base agli stessi parametri, quella sugli interessi legittimi sia la regola (costituzionale).

In altre parole: non è in discussione la possibilità che il legislatore nel rispetto di limiti speculari a quelli indicati dalle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Corte costituzionale — introduca una espressa previsione di giurisdizione del giudice ordinario sugli atti di esercizio del potere amministrativo in materia di fermo amministrativo (cosa che del resto ha fatto, nella ricordata disciplina del fermo amministrativo previsto dal codice della strada).

Ciò che appare contrario ai segnalati parametri è la possibilità di ottenere lo stesso risultato in via surrettizia, mediante la qualificazione di un mezzo di autotutela amministrativa come strumento di diritto comune, e la conseguente individuazione di una regola di riparto, relativa non alla giurisdizione esclusiva ma a quella generale di legittimità, viziata *ab origine* dal condizionamento che la ridetta qualificazione opera sulla individuazione della *causa petendi.*

Il segnalato *deficit* di tutela non concerne, infine, solo il tipo di azioni proponibili davanti al giudice ordinario, ed i (limiti dei) poteri decisori di quest'ultimo, ma anche — come già accennato — il tipo di sindacato sull'atto che impone il fermo (art. 113 Cost.).

Nel presente giudizio sono state sollevate specifiche censure sul difetto di motivazione del provvedimento impugnato, quanto all'adozione della misura di autotutela conservativa in relazione all'entità del credito tributario, nonché sulla connessa violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa (con particolare riferimento al profilo di necessarietà della misura ablatoria).

Ove si ritenesse l'istituto in esame un semplice mezzo di tutela della garanzia patrimoniale offerto dal diritto comune, per farne discendere (come fanno le sezioni unite) la regola dell'attribuzione delle relative controversie all'a.g.o., simili profili del sindacato giurisdizionale, tipici dei provvedimenti amministrativi, resterebbero esclusi (altri essendo i parametri di legittimità rilevanti nel giudizio di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi), pur a fronte della rilevata natura autoritativa del potere esercitato, e comunque della posizione non paritaria, ma di supremazia, che la pubblica amministrazione (come ricordato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 67 del 1972) riveste nel rapporto.

In conclusione, va quindi rilevato che appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui risulta interpretato — secondo il diritto vivente — nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario di veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost.; 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23, legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 dei d.P.R. n. 602 del 1973, in relazione agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui risulta interpretato, secondo il diritto vivente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo tributario di veicoli da esso previsto, sul presupposto della natura non autoritativa del potere esercitato;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2006.

*Il Presidente:* ADAMO

*L'estensore:* TULUMELLO

**06C1082**

N. **536**

*Ordinanza del 12 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 ottobre 2006) emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Sterilfarma S.r.l. contro Belmont s.r.l.*

**Brevetti, marchi e privative industriali - Controversie devolute alla cognizione delle sezioni dei tribunali specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale - Assoggettamento al «rito societario» regolato dal decreto legislativo 3/2005 - Previsione introdotta dal decreto legislativo 30/2005, recante il codice della proprietà industriale - Esorbitanza dai limiti temporali della delega relativa all'istituzione delle sezioni specializzate - Estraneità all'oggetto della delega per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Eccesso di delega sotto più profili.**

– Codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30), art. 134, comma 1.
– Costituzione, art. 76 [in relazione agli artt. 15 e 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273].

**Brevetti, marchi e privative industriali - Deleghe al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale e per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale - Genericità - Omessa determinazione di principi e criteri direttivi - Insufficienza a consentire al Governo di assoggettare al «rito societario» le controversie devolute alle sezioni specializzate.**

– Legge 12 dicembre 2002, n. 273, artt. 15 e 16.
– Costituzione, art. 76.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 33286 del r.g. aff. cont. per il 2005 con ad oggetto: proprietà industriale tra Sterilfarma S.r.l. elettivamente domiciliata in Napoli, Riviera di Ghiaia 66, presso gli avv. G. Giudice e M. Ferrante, attore; e Belmont S.r.l. elettivamente domiciliata in Napoli, centro direzionale, isola E 5, presso gli avv. M. Cini, S. Taurini, L. Parrella, convenuta.

IN FATTO

Con atto di citazione notificato il 14 ottobre 2005 la Sterilfarma S.r.l. chiedeva:

*1*) accertarsi la contraffazione del proprio marchio registrato UNICO da parte della convenuta Belmont S.r.l., mediante la commercializzazione e promozione di prodotti contrassegnati con il marchio È UNICO e è UNICO;

*2*) accertarsi i comportamenti di concorrenza sleale posti in essere dalla società convenuta mediante la commercializzazione e promozione di prodotti commercializzati con i marchi surrichiamati;

*3*) per l'effetto confermarsi i provvedimenti inibitori resi dal g.d. di questo tribunale con ordinanza del 1º agosto 2005, con condanna della convenuta ai danni subiti dalla società attrice, da liquidarsi anche equitativamente, con vittoria di spese.

Con comparsa di costituzione notificata il 14 dicembre 2005 la convenuta si costituiva, chiedendo il rigetto della domanda.

Con istanza del 4 gennaio 2006 la società attrice chiedeva fissarsi l'udienza, *ex* art. 8 d.lgs. n. 5/2003; l'istanza veniva notificata a controparte il 29 dicembre 2005.

lì giudice designato dal presidente della sezione specializzata in materia di proprietà industriale ed intellettuale, con decreto del 25 gennaio 2006, *ex* art. 12 d.lgs. cit., fissava per la discussione l'udienza del 30 marzo 2006. Il decreto veniva comunicato alle parti, che depositavano comparse conclusionali.

All'esito dell'udienza surrichiamata il tribunale si riservava la decisione del procedimento.

IN DIRITTO

*1)* La domanda rientra nella competenza per materia di questa sezione specializzata in materia di proprietà industriale ed intellettuale, vertendo in materia di contraffazione di marchio registrato e di concorrenza sleale interferente con la tutela di privative industriali, *ex* art. 3 d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168, come integrato e modificato dall'art. 134, comma 1, del Codice della proprietà industriale, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30.

Tale ultima disposizione espressamente prevede che «Nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, con esclusione delle sole fattispecie che non interferiscono neppure indirettamente con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale, nonché in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato U. E, la cui cognizione è del giudice ordinario ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5».

La norma è divenuta operativa sei mesi dopo l'entrata in vigore del codice (quindi dal 19 settembre 2005), ai sensi dell'art. 245, comma 1 cod. p.i.

Così nella specie il giudizio è stato introdotto e viene ora all'esame del collegio secondo le prescrizioni del d.lgs. cit., c.d. rito societario.

*2)* Il Tribunale dubita, come già indicato nel decreto di fissazione d'udienza del 25 gennaio 2006 cit., della legittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1 cod. p.i. cit., nonché degli arit. 15 e 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, per contrasto con l'art. 76 Cost. (sotto il profilo dell'eccesso di delega ed illegittimità della delega stessa), per le ragioni che seguono.

*3)* L'art. 16 cit. ha conferito al Governo la delega per l'adozione, entro sei mesi, di uno o più decreti legislativi «diretti ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari» nelle materie indicate, attinenti a diritti di proprietà industriale ed intellettuale; tra i principi e criteri direttivi indicati era prevista l'istituzione, presso dodici tribunali e corti di appello, di sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, tra cui quella presso il tribunale di Napoli.

La delega trovava tempestiva attuazione con l'emanazione del d.lgs. n. 168/2003 cit. e quindi non solo è scaduta, ma ha anche realizzato — pertanto esaurito — i suoi effetti.

Il d.lgs cit. non conteneva peculiari disposizioni di carattere procedurale (salva — in conformità alla delega — la previsione della riserva di collegialità, comunque prevista dall'art. 50-*bis*, comma 1, 3) cod. proc. civ. e il rafforzamento delle attribuzioni del presidente delle sezioni stesse).

Pertanto — innanzi alle sezioni specializzate — non poteva che applicarsi integralmente il rito ordinario, di cui al codice di procedura civile, ed in tal senso si è concretamente operato.

Tale assetto è stato radicalmente modificato dal codice della proprietà industriale, che — come detto — ha introdotto per tutte le controversie innanzi alle sezioni specializzate (anche per quelle di diritto d'autore, pure non regolato dal codice) il c.d. rito societario. L'art. 134, primo comma cit. cod., tuttavia, innovando in materia di rito applicabile innanzi alle sezioni specializzate (nonché in materia di competenza) si pone in contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto si risolve nel nuovo esercizio di una delega — come detto — ormai scaduta ed anzi attuata, quella dell'art. 16 cit., per l'istituzione delle sezioni specializzate (attinente, evidentemente, sia ai profili organizzativi che a quelli procedurali).

Né la delega in oggetto rientra in quella per l'emanazione del codice.

Infatti l'art. 15, legge n. 272/2002 cit. si limitava a delegare al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi «per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale».

I principi e criteri direttivi prevedono, tra l'altro, la «ripartizione della materia per settori omogenei e coordinamento, formale e sostanziale, delle disposizioni vigenti per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica» (*a*) e «adeguamento della normativa alla disciplina internazionale e comunitaria intervenuta» (*b*).

La delega doveva essere esercitata (in forza di due successive proroghe) entro il 28 febbraio 2005, ed ha trovato poi attuazione con l'emanazione del codice.

Tra le disposizioni interessate al «riassetto» ve ne erano non poche di carattere procedurale (il riferimento è qui, essenzialmente, agli artt. 70 - 89 della legge invenzioni e 52-67 della legge marchi).

Sicuramente però, tra le norme interessate al riassetto, non rientravano quelle sulle sezioni specializzate.

Ciò per l'esaustiva ragione, lo si ribadisce, che queste ultime sono state previste dalla stessa legge n. 273/2002, che — come più volte ricordato — ha conferito altra e distinta delega al Governo, all'art. 16, appunto per l'istituzione delle sezioni in parola, ottemperata con il d.lgs. n. 168/2003 cit.

La Relazione al Codice si limita ad osservare, anodinamente, che «l'art. 134 del codice.. .attua ed integra le prescrizioni della legge n. 273/2002, nella parte in cui delega il Governo per l'istituzione di sezioni specializzate».

Di contro appare assai dubbio che la pur più ampia delega dell'art. 15 cit. ricomprenda quella dell'art. 16, così prorogandone — implicitamente — la durata.

La stessa Relazione al Codice cit., d'altronde, non nasconde affatto che il codice abbia inteso innovare le previsioni del d.leg. n. 168/2003 cit.

Se poi è vero che il Parere del Consiglio di Stato 25 ottobre 2004, n. 2/04, tace del tutto sui profili di eccesso di delega, va segnalato che perplessità al riguardo sono state espresse dal parere reso dalla commissione competente della Camera dei deputati, seduta del 13 dicembre 2004.

4) Il tribunale reputa poi, in ogni caso, che la delega — art. 16, legge n. 273/2002 cit. (ma si tratta di considerazioni valide a maggior ragione anche per la delega contenuta nell'art. 15) — era comunque estremamente generica, in violazione dei precetti di cui all'art. 76 Cost. cit., sicché non poteva legittimamente fondarsi, su di essa, l'estensione alle sezioni specializzate del rito societario (d'altronde in dottrina si è sostenuto che la delega riguardasse solo i profili di competenza, non anche quelli di rito, esclusi i profili espressamente indicati).

È infatti vero che la legge di delegazione può riconoscere al legislatore delegato un potere di scelta in ambiti alternativi offertigli, e che — fino a che è possibile — le norme delegate vanno lette in senso compatibile con i principi della delega (Corte cost. 5 febbraio 1989, n. 15; 27 dicembre 1996, n. 418; 17 luglio 2000, n. 292), tuttavia, nella specie, l'art. 16 cit. — se davvero contiene una delega anche quanto al rito da introdursi innanzi alle sezioni specializzate — attribuisce al legislatore delegato una potestà non discrezionale, ma del tutto incontrollabile.

Non vi è infatti, nella norma surrichiamata, alcuna determinazione di principi e criteri direttivi, per oggetti definiti; in particolare l'art. 16, come detto, si limita a prevedere l'emanazione di decreti legislativi «diretti ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari».

Pertanto non trova alcun riscontro obiettivo, nell'art. 16 cit. l'estensione alle sezioni specializzate, di un rito, quello delineato dal d.lgs. n. 5/2003, che non è affatto semplificato rispetto a quello ordinario, ma anzi è alternativo a quest'ultimo, fondato su principi e presupposti del tutto diversi.

Né ha apportato elementi di novità l'art. 70-*ter* disp. att. cod. proc. civ. (introdotto dalla legge n. 80/2005) che ha sì generalizzato l'applicazione del d.lgs. n. 5/2003, ma solo a seguito di concorde scelta delle parti, nelle forme indicate dalla norma cit.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sopra delineata si presenta non manifestamente infondata, ed è rilevante, atteso che il presente giudizio non puo evidentemente essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa (investendo lo stesso rito applicabile), sicché va sollevata d'ufficio innanzi alla Corte costituzionale, *ex* art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ne segue la sospensione del giudizio.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 134, primo comma, del codice della proprietà industriale decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, nella parte in cui dispone che «Nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, con esclusione delle sole fattispecie che non interferiscono neppure indirettamente con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale, nonché in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato U.E, la cui cognizione è del giudice ordinario, ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5», nonché della legge di delega 12 dicembre 2002, n. 273, art. 15 e 16, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione della Repubblica.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

Così deciso in Napoli, in Camera di consiglio, il 6 aprile 2006.

*Il Presidente:* LIPANI

**06C1083**

N. **537**

*Ordinanza del 22 giugno 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste sul ricorso proposto da Fioretti Francesco ed altro contro Azienda per i servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» ed altri*

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ric. n. 500/05 proposto dai dott. Francesco Fioretti e Arduino Pattanaro, rappresentati e difesi dagli avv. Cesare Malattia e Giuseppe Sbisà e domiciliati presso il secondo in Trieste, via S. Francesco n. 11;

Contro l'Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», rappresentata e difesa dall'avv. Vittorina Colò, domiciliata presso la segreteria generale di questo tribunale; il Comune di Maniago, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Marpillero e Alfredo Antonini e domiciliato presso lo studio del secondo in Trieste, via Lazzaretto Vecchio n. 2; e nei confronti dell'Ordine dei Farmacisti della Provincia di Pordenone, non costituito in giudizio; per l'annullamento della delibera 20 luglio 2005 nella parte in cui viene istituita la terza sede farmaceutica nel Comune di Maniago nell'area delle frazioni di Campagna e Dandolo, e di ogni altro atto presupposto;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle p.a. intimate;

Visti gli atti di causa;

Viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive difese;

Nominato relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo il presidente Borea e uditi i difensori delle parti come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO

I due ricorrenti, rispettivamente titolare (il dott. Fioretti) ed erede (il dott. Pattanaro) delle due farmacie sinora operanti in Comune di Maniago, impugnano la deliberazione istitutiva di una terza sede farmaceutica, nell'area delle frazioni di Campagna e Dandolo, contestandone la legittimità per mancanza dei presupposti previsti dall'art. 2 legge n. 362/1991, per contraddittorietà con precedente contraria determinazione e, infine, per illogicità.

Resistono al ricorso il Comune di Maniago e l'A.S.S. n. 6 «Fliuli Occidentale», eccependone sotto vari profili l'inammissibilità e contestandone comunque la fondatezza.

## DIRITTO

Il ricorso, contrariamente a quanto sorprendentemente vorrebbe l'Azienda sanitaria resistente, non è inammissibile, in quanto correttamente rivolto avverso la determinazione, conforme alla proposta del Comune di Maniago, di istituzione, in deroga al criterio demografico *ex* art. 1 legge n. 475/1968, di una terza sede farmaceutica per le località Dandolo e Campagna: si tenta di sostenere che si tratta di un atto generale di pianificazione come tale non lesivo, ma, mentre, da un canto, la invocata sentenza del T.a.r. di Trento n. 156/2004 viene mal interpretata avendo tale pronuncia detto tutt'altro, e cioè soltanto che non può configurarsi onere di avvio del procedimento in materia di atti di pianificazione generale, *ex* art. 13 legge n. 241/1990, e non già che gli atti di

pianificazione generale non sono direttamente lesivi, è assorbente considerare che l'istituzione di una nuova sede farmaceutica si pone invece come atto sicuramente provvedimentale, in quanto costitutivo e modificativo della realtà giuridica preesistente, direttamente lesivo dell'interesse dei farmacisti, già operanti nello stesso comune, a non veder accrescere la concorrenza, laddove la copertura effettiva della farmacia neo-istituita mediante concorso, ovvero tramite l'esercizio del diritto di prelazione del comune (art. 10 legge n. 475/1968), è frutto di atti meramente consequenziali, avverso i quali sarebbero visibilmente mal poste censure avverso l'atto presupposto, ove, già s'intende, in precedenza conosciuto.

Prive di pregio sono anche le due eccezioni opposte dal Comune di Maniago: infondata in fatto è la prima, perché il mandato a margine risulta, contrariamente a quanto si assume, ritualmente sottoscritto dai ricorrenti irrilevante la seconda, giacché la mancata prova da parte del ricorrente Pattanaro, che si dichiara rappresentante degli eredi della farmacia omonima, della propria legittimazione non precluderebbe comunque l'esame del ricorso nel merito, a ciò bastando l'incontestata legittimazione dell'altro ricorrente.

Venendo dunque al merito, va in primo luogo disattesa la denuncia di asserita illogica contraddittorietà con una precedente determinazione negativa della allora competente Regione Friuli-Venezia Giulia a fronte di altra analoga richiesta del Comune di Maniago. Appare sufficiente considerare che, in una materia in cui si configura come particolarmente esteso, come più oltre si avrà occasione di sottolineare, il potere discrezionale affidato alla p.a. chiamata a decidere, l'aver a suo tempo negato quanto ora viceversa concesso non appare in sé particolarmente significativo, tenuto conto che sono trascorsi tre anni, con conseguente inevitabile sia pur lieve modifica della situazione di fatto e, soprattutto, che è cambiata l'autorità decidente.

Può ora passarsi all'esame della questione centrale posta in ricorso, ove si assume nella specie la mancanza dei presupposti di legge che consentono l'istituzione di una nuova farmacia.

Conviene ricordare che, mentre di regola, ai sensi dell'art. 1 legge n. 475/1968, il numero delle farmacie deve essere pari ad un multiplo di un numero base di abitanti (5000 per i comuni fino a 12.500 abitanti e 4000 per gli altri comuni), nella specie è accaduto che la terza sede farmaceutica qui contestata è stata istituita in applicazione del criterio cosiddetto «topografico» di cui all'art. 104 T.U. n. 1265/34, nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 362/1991, a tenore del quale, in deroga al suddetto criterio demografico, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una (e una sola) nuova sede farmaceutica può essere istituita «quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e della viabilità lo richiedano», e sempre che «la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi».

Si è fatto cenno all'ampiezza del potere discrezionale che la giurisprudenza riconosce pacificamente e da tempo all'autorità decidente nella materia *de qua*, nella valutazione ad essa rimessa «delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità», ma certamente tale potere, per quanto ampio possa essere, non può arrivare al punto da alterare quello che, secondo il legislatore, costituisce il punto di equilibrio tra i due opposti interessi in gioco, a quello pubblico inteso a garantire la maggior possibile vicinanza della farmacia agli utenti (anche se residenti in località relativamente isolate e in numero inferiore al minimo previsto per l'apertura di una farmacia) contrapponendosi l'interesse, ugualmente di rilevanza pubblica, ad una corretta ed economica gestione degli esercizi farmaceutici, che potrebbe essere compromessa, per quelli già esistenti sul territorio, in caso di apertura di altri nuovi punti di vendita. Si spiega perciò perchè il legislatore, pur prevedendo e consentendo l'istituzione e quindi l'apertura di farmacie in deroga, abbia racchiusa tale deroga all'interno di condizioni a ben vedere estremamente rigide e assolutamente specifiche e puntali, richiedendosi in sostanza che le condizioni topografiche e di viabilità (di questo si tratta, soltanto) siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina.

Ma se il punto di equilibrio voluto della normativa di riferimento del quale si fa cenno, fra l'interesse ad una gestione economica delle farmacie e l'interesse della popolazione ad un comodo accesso al servizio farmaceutico, assicura la prevalenza del primo a condizione che vi siano strade normalmente di agevole e rapida percorrenza, non importa se con mezzi privati o pubblici, appare, oggi, estremamente difficile se non impossibile giustificare l'istituzione di una sede farmaceutica in deroga, dato che, e il fatto è notorio, l'enorme sviluppo della motorizzazione degli ultimi decenni, privata e pubblica, e il contestuale (seppur ad un ritmo forse inferiore) miglioramento e adeguamento della rete stradale rendono in regola pressocché risibile, per la stragrande maggioranza della popolazione, il problema del superamento di distanze anche ben superiori ai tre chilometri previsti.

Del suaccennato rapido evolversi nel tempo della situazione, a favore di una sempre più agevole mobilità della popolazione, è dal resto specchio fedele l'analogo adeguamento che il legislatore ha fornito della disposizione in esame, la quale, partita dalla previsione di una distanza minima, per giustificare la deroga, di 500 metri, si è assestata dapprima sui 1.000 metri (art. 4 legge n. 892/1984), per poi balzare, da ultimo, a 3.000 (legge

n. 362/1991), e non è da escludere che in futuro, proseguendo nel trend progressivamente seguito, si possano ulteriormente individuare distanze via via sempre maggiori, di volta in volta adeguando il suaccennato punto di equilibrio al progresso dei tempi.

Ciò premesso in generale, e venendo alla fattispecie, non può non rilevare il tribunale come questa sia emblematica della situazione sopra descritta, dato che il Comune del quale si tratta, Maniago, si trova ai piedi della collina mentre le due frazioni interessate, Campagna e Dandolo, si stendono verso la pianura, sono collegate da strade ampie e diritte e sono percorse anche da autobus in servizio pubblico.

Ineccepibilmente, quindi, i ricorrenti lamentano la mancanza dei presupposti (del cui rigore si è detto) ai quali la norma da applicare condiziona la legittima istituzione di una sede farmaceutica in deroga al criterio topografico; così come, specularmente, appare vano, da parte del Comune di Maniago e dell'Azienda Sanitaria n. 6 «Friuli Occidentale», tentare di giustificare la contestata determinazione sottolineando da un lato le difficoltà e la pericolosità del traffico e dall'altro la scomodità del servizio pubblico di trasporto. Sul primo punto appare agevole osservare che, anche con prevedibili, ordinarie difficoltà di traffico (non si può naturalmente tener conto delle emergenze, in quanto eccezionali) un percorso di pochi chilometri al di fuori di centri urbani non può ragionevolmente richiedere tempi particolarmente lunghi (di pochi minuti si parla in ricorso, senza contestazione); quanto poi alla lamentata scomodità del servizio pubblico per i tempi complessivamente richiesti fra andata, attesa e ritorno, è evidente come anche questo fattore rientri nella normale e quotidiana esperienza di chi si avvale del trasporto pubblico, con l'aggiunta, poi, come giustamente si osserva in ricorso, che tale circostanza non può apparire di per sé decisiva, se si tiene conto che ogni famiglia dispone oggi, statistiche alla mano, di almeno un automezzo privato, di uso particolarmente agevole nell'ambito, come nella specie, di comuni di piccole dimensioni, non dovendosi riscontrare, a differenza di quanto accade nei grandi centri urbani, particolari problemi di parcheggio.

In conclusione, se, come si è visto, risultano nella specie del tutto normali le condizioni topografiche e di viabilità riscontrabili nel Comune di Maniago, logica vuole, necessariamente, che si debba escludere che assistono le rigorose, particolari ed eccezionali condizioni la cui esistenza soltanto consente, in deroga al criterio demografico, l'istituzione di una nuova sede farmaceutica.

Senonché tale soluzione, che porterebbe inevitabilmente all'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto impugnato, non sembra a questo tribunale manifestamente immune da dubbi di incoerenza costituzionale, con specifico riguardo all'art. 32 della Costituzione e al diritto alla salute ivi garantito.

Alla normalità della situazione topografica e di viabilità sopra nella specie rilevata (e tanto basta, si ripete, in base a quanto dispone l'art. 104 del T.U. n. 1264/34, per escludere l'applicabilità della deroga della quale si è detto) non pare infatti che corrisponda un altrettanto normale e completo superamento delle difficoltà della popolazione interessata (e cioè della popolazione residente nelle frazioni di Campagna e Dandolo) alle quali si intenderebbe porre rimedio mediante l'istituzione di un nuovo esercizio farmaceutico. Non pare cioè che il sopra ricordato contemperamento fra i due contrastanti interessi che la norma intende perseguire sia raggiunto in modo equilibrato e costituzionalmente sicuro.

E ciò dicesi per la semplice ragione che se l'altissimo livello di motorizzazione privata raggiunto al giorno d'oggi, in aggiunta alla presenza nella specie di un servizio pubblico alla cui scarsa frequenza non può comunque attribuirsi peso determinante, vale a garantire una relativa facilità nell'accesso al servizio farmaceutico, anche se a qualche chilometro dal luogo di residenza, alla stragrande maggioranza della popolazione interessata, resta però il fatto, ragionevolmente non contestabile (come del resto segnalato nella determinazione impugnata), che una sia pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età (anziani e giovanissimi), in circostanze di agevole comprensione può trovarsi per ragioni di incapacità fisica o d'altro genere impossibilitata o comunque difficultata nell'accesso al servizio farmaceutico non potendo disporre del mezzo privato od anche di quello pubblico.

Ribadito ancora una volta che la norma oggetto d'esame esaurisce la previsione della deroga subordinandola a condizioni di natura esclusivamente oggettiva, e non prende affatto in considerazione le condizioni soggettive di bisogno in cui si possono trovare frange, sia pur esigue (ma appartenenti alla categorie più deboli, e quindi, in quanto tali, maggiormente meritevoli di tutela), della popolazione, non pare a questo tribunale che sia manifestamente infondato il dubbio di non corrispondenza della norma in questione al principio di cui all'art. 32 della Costituzione, posto che questa in sostanza garantisce pienamente soltanto l'interesse ad una gestione economica delle farmacie, e non anche quello di assicurare a tutta la popolazione (a tutta, e non soltanto ad una parte, sia pur fortemente maggioritaria) un non malegevole accesso al servizio farmaceutico.

Del resto, che la preoccupazione principale del legislatore, dal 1984 in avanti, sia stata quella di assicurare ai titolari di farmacia una riserva di utenza di adeguata consistenza economica è dimostrato ampiamente, in sinto-

nia con il miglioramento delle condizioni di mobilità della popolazione, dal già sopra ricordato progressivo allungamento della distanza minima tra l'una e l'altra farmacia, portato dapprima, dai 500 originari a 1000 metri e, dal 1991, a 3000.

Questo tribunale non ignora certamente che il giudice delle leggi ha avuto già occasione di pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'art. 104 del T.U. n. 1265/34, nel testo rivisitato dall'art. 2 legge n. 262/1991, dichiarando non fondata la questione sollevata (sent. n. 4/1996). Ma appare agevole osservare che in quell'occasione la questione negativamente risolta era sostanzialmente diversa, in quanto incentrata essenzialmente, da parte del giudice remittente, sul dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico sia prevista soltanto nei comuni fino a 12.500 abitanti, e non anche in quelli più grandi, ove ricorrano comunque i presupposti che la deroga consentono. Da ciò prescindendo, ritiene comunque il tribunale che non vi siano preclusioni a riproporre, naturalmente con argomenti diversi, questioni di costituzionalità già affrontate e risolte negativamente.

Si è visto sotto quale profilo si dubita della incostituzionalità della disposizione in esame per contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Può ora aggiungersi, che la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 4/96 sopra ricordata, aveva precisato che la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche delle farmacie sta nell'esigenza di assicurare l'ordinata copertura del territorio «alfine di agevolare la maggior tutela della salute delle persone», e non già, come in quel giudizio aveva sostenuto la difesa erariale, nell'evitare la proliferazione degli esercizi commerciali delle farmacie per salvaguardarne le condizioni economiche: senonchè, per le ragioni che sopra si è cercato di evidenziare, questa *ratio*, che pure è certamente rinvenibile in generale nella complessa disciplina che caratterizza la materia, pare a questo tribunale, in particolare, in buona misura tradita dalla disposizione qui in esame, la quale, come già si è detto e qui si ripete, nel momento in cui condiziona l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico all'esistenza di rigide e statisticamente oggi improbabilmente condizioni oggettive dovute a difficoltà topografiche e di circolazione, di fatto salvaguarda sicuramente gli interessi dei farmacisti operanti sul territorio, proteggendoli dalla concorrenza, mentre sull'altro versante non pare possa dirsi altrettanto garantito il diritto alla salute per le fasce più deboli seppur minoritarie degli utenti del servizio, quali possono essere gli anziani e i giovanissimi.

Per i suesposti motivi appare pertanto necessario, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione di cui all'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/34, nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 362/1991, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, sospendere il giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la suesposta questione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. 1 della legge cost. n. 1/1948, 23 e ss. legge n. 87/1953, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/34 nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 362/1991, nella parte in cui, condizionando la possibilità di istituire, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una farmacia in deroga al criterio generale demografico al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità, sembra porsi in contrasto con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Cost. nei sensi individuati nella parte motiva.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Essa viene depositata in segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trieste, in Camera di consiglio, addì 8 marzo 2006.

*Il Presidente estensore:* BOREA

**06C1084**

N. **538**

*Ordinanza del 22 giugno 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste sul ricorso proposto da Nassivera Paolo contro Azienda per i servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» ed altri*

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ric.so n. 440/2005, proposto dal dott. Paolo Nassivera, rappresentato e difeso dagli avv. Piero Gerin e Carmine Pullano e domiciliato presso i medesimi in Trieste, via Carducci n. 10;

Contro Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», rappresentata e difesa dall'avv. Vittorina Colò; e contro il Comune di Brugnera, rappresentato e difeso dagli avv. Leopoldo Da Ros e Miriam Cellot e domiciliato presso lo studio di quest'ultima in Trieste, via Giulia n. 5; nonché contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento della deliberazione del direttore generale dell'A.S.S. «Friuli Occidentale» del 20 luglio 2005, n. 292 nella parte in cui istituisce una terza sede farmaceutica in Comune di Brugnera, frazione Tamai;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle p.a;

Visti gli atti di causa;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Nominato relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo 2006 il presidente Borea e uditi i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso in esame il ricorrente, titolare di una farmacia sita in Brugnera, via Santarossa n. 26, contesta la deliberazione del direttore generale dell'A.S.S. «Friuli Occidentale» del 20 luglio 2005, n. 292 nella parte in cui istituisce nel comune di Brugnera una terza sede farmaceutica in frazione Tamai, deducendone l'illegittimità per violazione dell'art. 104 T.U. n. 1265/1934 e art. 1, legge n. 475/1968, e cioè per mancanza dei presupposti necessari, come già nel 2001 accertato dalla Regione in una situazione immutata, per istituire, in deroga al criterio demografico di cui al cit. art. 1, legge n. 475/1968, tenuto conto della viabilità locale, una nuova sede farmaceutica.

Si osserva in primo luogo che, contrariamente a quanto vorrebbe il comune, le due farmacie esistenti distano da Tamai meno di tre chilometri (limite minimo di distanza dalle farmacie esistenti previsto dalla disposizione in questione) percorrendo la via più breve, e, in secondo luogo, che, anche a prescindere dalla distanza, il collegamento fra la frazione di Tamai e il comune è assicurato da ben nove corse giornaliere di autobus ATAP con 5 minuti di percorrenza, lungo una strada pianeggiante, dritta e scorrevole. Vanamente poi il comune fa riferimento alla crescita demografica in atto, elemento che potrà avere significato solo una volta superata la soglia di 12.501 abitanti, mentre ora la popolazione si arresta a 8.300.

Si lamenta inoltre il fatto che l'istituzione di una nuova farmacia in base al criterio della distanza è possibile una sola volta, *ex* art. 104 T.U. n. 126534, e la relativa facoltà era stata già esercitata nel 1973.

Si è costituito il Comune di Brugnera, eccependo l'inammissibilità e contestando la fondatezza in fatto e in diritto del ricorso.

Si è costituita anche l'Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», analogamente eccependo l'inammissibilità del ricorso e contestandone nel merito la fondatezza.

DIRITTO

Il ricorso, contrariamente a quanto sorprendentemente si vorrebbe, non è inammissibile, in quanto correttamente rivolto avverso la deliberazione del direttore generale, conforme alla proposta del Comune di Brugnera, di istituzione, in deroga al criterio demografico *ex* art. 1, legge n. 475/1968, di una terza sede farmaceutica in località «Tamai»: si tenta di sostenere che si tratta di un atto generale di pianificazione come tale non lesivo, ma, mentre, da un canto, la invocata sentenza del T.a.r. di Trento n. 156/2004 viene mal interpretata avendo tale pronuncia detto tutt'altro, e cioè soltanto che non può configurarsi onere di avvio del procedimento in materia di atti di pianificazione generale, *ex* art. 13, legge n. 241/1990, e non già che gli atti di pianificazione generale non sono direttamente lesivi, è assorbente considerare che l'istituzione di una nuova sede farmaceutica si pone invece come atto sicuramente provvedimentale, in quanto costitutivo e modificativo della realtà giuridica preesistente, direttamente lesivo dell'interesse dei farmacisti, già operanti nello stesso comune, a non veder accrescere la concorrenza, laddove la copertura effettiva della farmacia neo-istituita mediante concorso, ovvero tramite l'esercizio del diritto di prelazione del comune (art. 10, legge n. 475/1968), è frutto di atti meramente consequenziali, avverso i quali sarebbero visibilmente mal poste censure avverso l'atto presupposto, ove già, s'intende, in precedenza conosciuto.

Venendo dunque al merito della determinazione impugnata, e chiarito che nella specie la terza sede farmaceutica qui contestata è stata istituita in applicazione del criterio cosiddetto «topografico» di cui all'art. 104 del T.U. n. 1265/1934, va in primo luogo affermata l'infondatezza della doglianza con la quale si sostiene l'illegittimità della determinazione impugnata per violazione della suddetta disposizione ove si precisa che tale criterio (eccezionale rispetto a quello principale detto «demografico», in quanto rapportato alla consistenza della popolazione residente di cui all'art. 1, legge n. 475/1968) si applica ai comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e con una farmacia per comune: e ciò in quanto già nel 1973 il presidente della giunta regionale aveva esercitata la relativa facoltà in Comune di Brugnera in deroga al criterio della popolazione.

Ha buon gioco in proposito la p.a. resistente a sottolineare l'irrilevanza della circostanza, dato che, come puntualmente previsto nel punto uno della delibera impugnata, la sede farmaceutica istituita *extra ordinem* nel lontano 1973 è stata ora contestualmente riassorbita a seguito del sopravvenuto superamento del numero di 7.500 abitanti, sufficiente, in base all'art. 1, comma 3, legge n. 475/1968 nel testo introdotto dalla legge n. 362/1991, a giustificare la presenza di due farmacie secondo il criterio demografico (e cioè una popolazione pari ad almeno una volta e mezza il parametro di 5000 abitanti previsto per i comuni inferiori a 12.500 abitanti).

Conviene a questo punto ribadire, come d'altra parte si è già accennato, che la normativa di riferimento, e cioè il detto art. 1 legge n. 475/1968, prevede di regola che il numero di farmacie sia pari ad un multiplo di un numero base di abitanti, che è di 5.000 per i comuni fino a 12.500 e di 4.000 per gli altri comuni. Ne segue che soltanto in via eccezionale, secondo quanto detta l'art. 104 del T.U. n. 1265/1934 nel testo ora vigente dettato dall'art. 2, legge n. 362/1991, si può istituire una nuova farmacia in deroga al suddetto criterio della popolazione, e cioè «quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e della viabilità lo richiedano», e sempre che «la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi».

Sulla suddetta distanza di 3000 metri si appunta un seconda doglianza del ricorso in esame, sostenendosi che tale limite non sarebbe nella specie rispettato. La censura però non può essere condivisa perché si risolve in una mera affermazione senza alcun indizio anche vago di prova, a tanto non bastando il cenno ad un non meglio precisato percorso «più breve» di quello indicato dalla p.a., mentre per contro particolare e convincente attendibilità assumono in proposito le misurazioni effettuate dall'amministrazione comunale (che indica la distanza dall'area edificabile della frazione di Tamai in oltre 3500 metri rispetto alle altre due farmacie del comune e oltre 5000 rispetto alle farmacie dei comuni vicini), in quanto frutto di un'ulteriore misurazione (in via riduttiva) a seguito di contestazione su quanto in precedenza calcolato. Con l'aggiunta che appare ragionevole e condivisibile quanto si afferma in memoria *ex adverso*, e cioè che la distanza vada calcolata secondo il percorso normalmente seguito da mezzi pubblici e privati, e non già utilizzando improbabili e non specificate scorciatoie.

Sbarazzato il campo dal cenno contenuto in ricorso ad un assenta illogicità per il fatto che quattro anni prima la Regione (allora competente) aveva negato quanto ora concesso (è sufficiente osservare che, in una materia in cui si configura particolarmente ampio il potere discrezionale dell'autorità decidente, nessun determinante

confronto appare concretamente possibile tra valutazioni operate a distanza di quattro anni, e, per di più, da autorità diverse) deve fissarsi l'attenzione sull'articolata doglianza con la quale si sostiene che nella specie non sussistevano i presupposti di legge in base ai quali si può legittimamente istituire una sede farmaceutica in deroga al criterio della popolazione.

Si è fatto cenno all'ampiezza del potere discrezionale che la giurisprudenza riconosce pacificamente e da tempo all'autorità decidente nella materia *de qua*, nella valutazione ad essa rimessa «delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità», ma certamente tale potere, per quanto ampio possa essere, non può arrivare al punto da alterare quello che, secondo il legislatore, costituisce il punto di equilibrio tra i due opposti interessi in gioco, a quello pubblico inteso a garantire la maggior possibile vicinanza della farmacia agli utenti (anche se residenti in località relativamente isolate e in numero inferiore al minimo previsto per l'apertura di una farmacia) contrapponendosi l'interesse, ugualmente di rilevanza pubblica, ad una corretta ed economica gestione degli esercizi farmaceutici, che potrebbe essere compromessa, per quelli già esistenti sul territorio, in caso di apertura di altri nuovi punti di vendita.

Si spiega perciò perché il legislatore, pur prevedendo e consentendo l'istituzione e quindi l'apertura di farmacie in deroga, abbia racchiuso tale deroga all'interno di condizioni a ben vedere estremamente rigide e assolutamente specifiche e puntuali, richiedendosi in sostanza che le condizioni topografiche e di viabilità (di questo si tratta, soltanto) siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina.

Ma se il punto di equilibrio voluto dalla normativa di riferimento del quale si è fatto cenno, fra l'interesse ad una gestione economica delle farmacie e l'interesse della popolazione ad un comodo accesso al servizio farmaceutico, assicura la prevalenza del primo a condizione che vi siano strade normalmente di agevole e rapida percorrenza, non importa se con mezzi privati o pubblici, appare, oggi, estremamente difficile se non impossibile giustificare l'istituzione di una sede farmaceutica in deroga, dato che, e il fatto è notorio, l'enorme sviluppo della motorizzazione degli ultimi decenni, privata e pubblica, e il contestuale (seppur ad un ritmo forse inferiore) miglioramento e adeguamento della rete stradale rendono di regola pressocché risibile, per la stragrande maggioranza della popolazione, il problema del superamento di distanze anche ben superiori ai tre chilometri previsti.

Del suaccennato rapido evolversi nel tempo della situazione, a favore di una sempre più agevole mobilità della popolazione, è del resto specchio fedele l'analogo adeguamento che il legislatore ha fornito della disposizione in esame, la quale, partita dalla previsione di una distanza minima, per giustificare la deroga, di 500 metri, si è assestata dapprima sui 1.000 metri (art. 4, legge n. 892/1984), per poi balzare, da ultimo, a 3.000 (legge n. 362/1991), e non è da escludere che in futuro, proseguendo nel trend progressivamente seguito, si possano ulteriormente individuare distanze via via sempre maggiori, di volta in volta adeguando il suaccennato punto di equilibrio al progresso dei tempi.

Ciò premesso in generale, e venendo alla fattispecie, rileva il tribunale come questa sia emblematica della situazione sopra delineata, dato che il Comune del quale si tratta, Brugnera, si trova in una zona di pianura, le strade sono ampie e diritte e, quel che occorre sottolineare, la frazione di Tamai, ove è destinata a insediarsi la nuova farmacia, è collegata con il centro di Brugnera e con l'altra frazione di Maron (località ove si trovano le due attuali farmacie, delle quali una gestita dall'attuale ricorrente) da nove coppie di corse giornaliere del locale servizio pubblico di autobus.

Ineccepibilmente, quindi, il ricorrente lamenta la mancanza dei presupposti (del cui rigore si è detto) ai quali la norma da applicare condiziona la legittima istituzione di una sede farmaceutica in deroga al criterio topografico; così come, specularmente, appare vano, da parte del comune di Brugnera e dell'Azienda sanitaria n. 6 «Friuli Occidentale», tentare di giustificare la contestata determinazione sottolineando da un lato le difficoltà del traffico e dall'altro la scomodità del servizio pubblico di trasporto: sul primo punto appare agevole osservare che, anche con prevedibili, ordinarie difficoltà di traffico (non si può ovviamente e ragionevolmente tener conto delle emergenze, in quanto eccezionali) un percorso di pochi chilometri all'esterno di centri urbani non può richiedere tempi particolarmente lunghi (dalla tabella degli orari del servizio pubblico risultano tempi dell'ordine di 10-20 minuti per il collegamento tra Brugnera, Maron e Tamai); quanto poi alla lamentata scomodità del servizio pubblico per i tempi complessivamente richiesti fra andata, attesa e ritorno, è evidente come anche questo fattore rientri nella normale e quotidiana esperienza di chi si avvale del trasporto pubblico, senza dire che ogni famiglia dispone oggi di almeno un automezzo privato, di uso particolarmente agevole nell'ambito, come nella specie, di comuni di piccole dimensioni, non dovendosi riscontrare, a differenza di quanto accade nei grandi centri urbani, particolari problemi di parcheggio.

In conclusione, se, come si è visto, risultano nella specie del tutto normali le condizioni topografiche e di viabilità riscontrabili nel Comune di Brugnera, logica vuole, necessariamente, che si debba escludere che sussistano le rigorose, particolari ed eccezionali condizioni la cui esistenza soltanto consente, in deroga al criterio demografico, l'istituzione di una nuova sede farmaceutica.

Senonché tale soluzione, che porterebbe inevitabilmente all'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto impugnato, non sembra a questo tribunale manifestamente immune da dubbi di incoerenza costituzionale, con specifico riguardo all'art. 32 della Costituzione e al diritto alla salute ivi garantito.

Alla normalità della situazione topografica e di viabilità sopra nella specie rilevata (e tanto basta, si ripete, in base a quanto dispone l'art. 104 del T.U. n. 1264/1934, per escludere l'applicabilità della deroga della quale si è detto) non pare infatti che corrisponda un altrettanto normale e completo superamento delle difficoltà della popolazione interessata (e cioè della popolazione residente nella frazione di Tamai) alle quali si intenderebbe porre rimedio mediante l'istituzione di un nuovo esercizio farmaceutico.

Non pare cioè che il sopra ricordato contemperamento fra i due contrastanti interessi che la norma intende perseguire sia raggiunto in modo equilibrato e costituzionalmente sicuro. E ciò dicesi per la semplice ragione che se l'altissimo livello di motorizzazione privata raggiunto al giorno d'oggi, in aggiunta alla presenza nella specie di un servizio pubblico la cui frequenza è da ritenersi, come si è visto, mediamente adeguata, vale a garantire una relativa facilità nell'accesso al servizio farmaceutico, anche se a qualche chilometro dal luogo di residenza, alla stragrande maggioranza della popolazione interessata, resta però il fatto, ragionevolmente non contestabile (come del resto segnalato nella determinazione impugnata, che una sia pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età (anziani e giovanissimi), in circostanze di agevole comprensione può trovarsi per ragioni di incapacità fisica o d'altro genere impossibilitata o comunque difficultata nell'accesso al servizio farmaceutico non potendo disporre del mezzo privato od anche di quello pubblico.

Ribadito ancora una volta che la norma oggetto d'esame esaurisce la previsione della deroga subordinandola a condizioni di natura esclusivamente oggettiva, e non prende affatto in considerazione le condizioni soggettive di bisogno in cui si possono trovare frange, sia pur esigue (ma appartenenti alle categorie più deboli,e quindi, in quanto tali, maggiormente meritevoli di tutela), della popolazione, non pare a questo tribunale che sia manifestamente infondato il dubbio di non corrispondenza della norma in questione al principio di cui all'art. 32 della Costituzione, posto che questa in sostanza garantisce pienamente soltanto l'interesse ad una gestione economica delle farmacie, e non anche quello di assicurare a tutta la popolazione (a tutta, e non soltanto ad una parte, sia pur fortemente maggioritaria) un non malagevole accesso al servizio farmaceutico.

Del resto, che la preoccupazione principale del legislatore, dal 1984 in avanti, sia stata quella di assicurare ai titolari di farmacia una riserva di utenza di adeguata consistenza economica è dimostrato ampiamente, in sintonia con il miglioramento delle condizioni di mobilità della popolazione, dal già sopra ricordato progressivo allungamento della distanza minima tra l'una e l'altra farmacia, portato dapprima, dai 500 originari a 1000 metri e, dal 1991, a 3000.

Questo tribunale non ignora certamente che il giudice delle leggi ha avuto già occasione di pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'art. 104 del T.U. n. 1265/1934, nel testo rivisitato dall'art. 2, legge n. 262/1991, dichiarando non fondata la questione sollevata (sent. n. 4/1996). Ma appare agevole osservare che in quell'occasione la questione negativamente risolta era sostanzialmente diversa, in quanto incentrata essenzialmente, da parte del giudice remittente, sul dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico sia prevista soltanto nei comuni fino a 12.500 abitanti, e non anche in quelli più grandi, ove ricorrano comunque i presupposti che la deroga consentono. Da ciò prescindendo, ritiene comunque il tribunale che non vi siano preclusioni a riproporre, naturalmente con argomenti diversi, questioni di costituzionalità già affrontate e risolte negativamente.

Si è visto sotto quale profilo si dubita della incostituzionalità della disposizione in esame per contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Può ora aggiungersi, che la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 4/1996 sopra ricordata, aveva precisato che la ratio della programmazione e della revisione delle piante organiche delle farmacie sta nell'esigenza di assicurare l'ordinata copertura del territorio «al fine di agevolare la maggior tutela della salute delle persone», e non già, come in quel giudizio aveva sostenuto la difesa erariale, nell'evitare la proliferazione degli esercizi commerciali delle farmacie per salvaguardarne le condizioni economiche: senonchè, per le ragioni che sopra si è cercato di evidenziare, questa *ratio,* che pure è certamente rinvenibile in generale nella complessa disciplina che caratterizza la materia, pare a questo tribunale, in particolare, in buona misura tradita dalla disposizione qui in esame, la quale, come già si è detto e qui si ripete, nel momento in cui condiziona l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico all'esistenza di rigide e statisticamente oggi improbabili condizioni oggettive

dovute a difficoltà topografiche e di circolazione, di fatto salvaguarda sicuramente gli interessi dei farmacisti operanti sul territorio, proteggendoli dalla concorrenza, mentre sull'altro versante non pare possa dirsi altrettanto garantito il diritto alla salute per le fasce più deboli seppur minoritarie degli utenti del servizio, quali possono essere gli anziani e i giovanissimi.

Per i suesposti motivi appare pertanto necessario, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione di cui all'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/1934, nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, sospendere il giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la suesposta questione.

*P. Q .M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge cost. n. 1/1948, 23 e ss. legge n. 87/1953, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/1934 nel testo introdotto dall'art. 2, legge n. 362/1991, nella parte in cui, condizionando la possibilità di istituire, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una farmacia in deroga al criterio generale demografico al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità, sembra porsi in contrasto con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Cost. nei sensi individuati nella parte motiva.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Essa viene depositata in segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trieste, in Camera di consiglio, addì 8 marzo 2006.

*Il Presidente estensore:* BOREA

**06C1085**

N. **539**

*Ordinanza del 22 giugno 2006 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia - Trieste sul ricorso proposto da Poletti Giorgio contro Azienda per i servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale» ed altri*

**Farmacia - Istituzione di nuove farmacie nei comuni con popolazione inferiore ai 12.500 abitanti - Possibilità di deroga al criterio demografico in base soltanto a presupposti oggettivi legati alle condizioni topografiche e di viabilità - Ritenuta prevalente tutela dell'interesse dei farmacisti alla limitazione della concorrenza, con conseguente incidenza sul diritto alla salute dei cittadini.**

– Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, art. 104, comma 1, così sostituito dall'art. 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362.
– Costituzione, art. 32.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ric.so n. 439/2005, proposto dal dott. Giorgio Poletti, rappresentato e difeso dagli avv. Piero Gerin e Carmine Pullano e domiciliato presso i medesimi in Trieste, via Carducci n. 10;

Contro Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», rappresentata e difesa dall'avv. Vittorina Colò; e contro il Comune di Brugnera, rappresentato e difeso, dagli avv. Leopoldo Da Ros e Miriam Cellot e domiciliato presso lo studio di quest'ultima in Trieste, via Giulia n. 5; nonché contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento della deliberazione del direttore generale dell'A.S.S. «Friuli Occidentale» del 20 luglio 2005 n. 292 nella parte in cui istituisce una terza sede farmaceutica in Comune di Brugnera, frazione Tamai;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle p.a;

Visti gli atti di causa;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Nominato relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo 2006 il presidente Borea e uditi i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO

Con ricorso in esame il ricorrente, titolare di una farmacia sita in Brugnera, via della Santissima Trinità n. 73, contesta la deliberazione del direttore generale dell'A.S.S. «Friuli Occidentale» del 20 luglio 2005 n. 292 nella parte in cui istituisce nel comune di Brugnera una terza sede farmaceutica in frazione Tamai, deducendone l'illegittimità per violazione dell'art. 104 T.U. n. 1265/34 e art. 1 legge n. 475/1968, e cioè per mancanza dei presupposti necessari, come già nel 2001 accertato dalla regione in una situazione immutata, per istituire, in deroga al criterio demografico di cui al cit. art. 1 legge n. 475/1968, tenuto conto della viabilità locale, una nuova sede farmaceutica.

Si osserva in primo luogo che, contrariamente a quanto vorrebbe il comune, le due farmacie esistenti distano da Tamai meno di tre chilometri (limite minimo di distanza dalle farmacie esistenti previsto dalla disposizione in questione) percorrendo la via più breve, e, in secondo luogo, che, anche a prescindere dalla distanza, il collegamento fra la frazione di Tamai e il comune è assicurato da ben nove corse giornaliere di autobus ATAP con 5 minuti di percorrenza, lungo una strada pianeggiante, dritta e scorrevole. Vanamente poi il comune fa riferimento alla crescita demografica in atto, elemento che potrà avere significato solo una volta superata la soglia di 12.501 abitanti, mentre ora la popolazione si arresta a 8.300.

Si lamenta inoltre il fatto che l'istituzione di una nuova farmacia in base al criterio della distanza è possibile una sola volta, *ex* art. 104 T.U. n. 126534, e la relativa facoltà era stata già esercitata nel 1973.

Si è costituito il Comune di Brugnera, eccependo l'inammissibilità e contestando la fondatezza in fatto e in diritto del ricorso.

Si è costituita anche l'Azienda servizi sanitari n. 6 «Friuli Occidentale», analogamente eccependo l'inammissibilità del ricorso e contestandone nel merito la fondatezza.

## DIRITTO

Il ricorso, contrariamente a quanto sorprendentemente si vorrebbe, non è inammissibile, in quanto correttamente rivolto avverso la deliberazione del direttore generale, conforme alla proposta del comune di Brugnera, di istituzione, in deroga al criterio demografico *ex* art. 1 legge n. 475/1968, di una terza sede farmaceutica in località «Tamai»: si tenta di sostenere che si tratta di un atto generale di pianificazione come tale non lesivo, ma, mentre, da un canto, la invocata sentenza del T.a.r. di Trento n. 156/2004 viene mal interpretata avendo tale pronuncia detto tutt'altro, e cioè soltanto che non può configurarsi onere di avvio del procedimento in materia di atti di pianificazione generale, *ex* art. 13 legge n. 241/1990, e non già che gli atti di pianificazione generale non sono direttamente lesivi, è assorbente considerare che l'istituzione di una nuova sede farmaceutica si pone invece come atto sicuramente provvedimentale, in quanto costitutivo e modificativo della realtà giuridica preesistente, direttamente lesivo dell'interesse dei farmacisti, già operanti nello stesso comune, a non veder accrescere la concorrenza, laddove la copertura effettiva della farmacia neo-istituita mediante concorso, ovvero tramite l'esercizio del diritto di prelazione del comune (art. 10 legge n. 475/1968), è frutto di atti meramente consequenziali, avverso i quali sarebbero visibilmente mal poste censure avverso l'atto presupposto, ove già, s'intende, in precedenza conosciuto.

Venendo dunque al merito della determinazione impugnata, e chiarito che nella specie la terza sede farmaceutica qui contestata è stata istituita in applicazione del criterio cosiddetto «topografico» di cui all'art. 104 del T.U. n. 1265/34, va in primo luogo affermata l'infondatezza della doglianza con la quale si sostiene l'illegittimità della determinazione impugnata per violazione della suddetta disposizione ove si precisa che tale criterio (eccezionale rispetto a quello principale detto «demografico», in quanto rapportato alla consistenza della popolazione residente di cui all'art. 1 legge n. 475/1968) si applica ai comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e con una farmacia per comune: e ciò in quanto già nel 1973 il presidente della giunta regionale aveva esercitata la relativa facoltà in comune di Brugnera in deroga al criterio della popolazione.

Ha buon gioco in proposito la p.a. resistente a sottolineare l'irrilevanza della circostanza, dato che, come puntualmente previsto nel punto uno della delibera impugnata, la sede farmaceutica istituita *extra ordinem* nel lontano 1973 è stata ora contestualmente riassorbita a seguito del sopravvenuto superamento del numero di 7.500 abitanti, sufficiente, in base all'art. 1, comma 3, legge n. 475/1968 nel testo introdotto dalla legge n. 362/1991, a giustificare la presenza di due farmacie secondo il criterio demografico (e cioè una popolazione pari ad almeno una volta e mezza il parametro di 5.000 abitanti previsto per i comuni inferiori a 12.500 abitanti).

Conviene a questo punto ribadire, come d'altra parte si è già accennato, che la normativa di riferimento, e cioè il detto art. 1 legge n. 475/1968, prevede di regola che il numero di farmacie sia pari ad un multiplo di un numero base di abitanti, che è di 5.000 per i comuni fino a 12.500 e di 4.000 per gli altri comuni. Ne segue che soltanto in via eccezionale, secondo quanto detta l'art. 104 del T.U. n. 1265/34 nel testo ora vigente dettato dall'art. 2 legge n. 362/1991, si può istituire una nuova farmacia in deroga al suddetto criterio della popolazione, e cioè «quando particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e della viabilità lo richiedano», e sempre che «la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3.000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi».

Sulla suddetta distanza di 3.000 metri si appunta un seconda doglianza del ricorso in esame, sostenendosi che tale limite non sarebbe nella specie rispettato. La censura però non può essere condivisa perché si risolve in una mera affermazione senza alcun indizio anche vago di prova, a tanto non bastando il cenno ad un non meglio precisato percorso «più breve» di quello indicato dalla p.a., mentre per contro particolare e convincente attendibilità assumono in proposito le misurazioni effettuate dall'amministrazione comunale (che indica la distanza dall'area edificabile della frazione di Tamai in oltre 3.500 metri rispetto alle altre due farmacie del comune e oltre 5.000 rispetto alle farmacie dei comuni vicini), in quanto frutto di un'ulteriore misurazione (in via riduttiva) a seguito di contestazione su quanto in precedenza calcolato. Con l'aggiunta che appare ragionevole e condivisibile quanto si afferma in memoria *ex adverso*, e cioè che la distanza vada calcolata secondo il percorso normalmente seguito da mezzi pubblici e privati, e non già utilizzando improbabili e non specificate scorciatoie.

Sbarazzato il campo dal cenno contenuto in ricorso ad un assenta illogicità per il fatto che quattro anni prima la regione (allora competente) aveva negato quanto ora concesso (è sufficiente osservare che, in una materia in cui si configura particolarmente ampio il potere discrezionale dell'autorità decidente, nessun determinante confronto appare concretamente possibile tra valutazioni operate a distanza di quattro anni, e, per di più, da autorità diverse) deve fissarsi l'attenzione sull'articolata doglianza con la quale si sostiene che nella specie non sussistevano i presupposti di legge in base ai quali si può legittimamente istituire una sede farmaceutica in deroga al criterio della popolazione.

Si è fatto cenno all'ampiezza del potere discrezionale che la giurisprudenza riconosce pacificamente e da tempo all'autorità decidente nella materia *de qua*, nella valutazione ad essa rimessa «delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità», ma certamente tale potere, per quanto ampio possa essere, non può arrivare al punto da alterare quello che, secondo il legislatore, costituisce il punto di equilibrio tra i due opposti interessi in gioco, a quello pubblico inteso a garantire la maggior possibile vicinanza della farmacia agli utenti (anche se residenti in località relativamente isolate e in numero inferiore al minimo previsto per l'apertura di una farmacia) contrapponendosi l'interesse, ugualmente di rilevanza pubblica, ad una corretta ed economica gestione degli esercizi farmaceutici, che potrebbe essere compromessa, per quelli già esistenti sul territorio, in caso di apertura di altri nuovi punti di vendita.

Si spiega perciò perché il legislatore, pur prevedendo e consentendo l'istituzione e quindi l'apertura di farmacie in deroga, abbia racchiuso tale deroga all'interno di condizioni a ben vedere estremamente rigide e assolutamente specifiche e puntuali, richiedendosi in sostanza che le condizioni topografiche e di viabilità (di questo si tratta, soltanto) siano tali da rendere difficoltoso in modo significativo ed eccezionale per gli utenti percorrere gli almeno 3.000 metri di distanza previsti per raggiungere la farmacia più vicina.

Ma se il punto di equilibrio voluto dalla normativa di riferimento del quale si è fatto cenno, fra l'interesse ad una gestione economica delle farmacie e l'interesse della popolazione ad un comodo accesso al servizio farmaceutico, assicura la prevalenza del primo a condizione che vi siano strade normalmente di agevole e rapida percorrenza, non importa se con mezzi privati o pubblici, appare, oggi, estremamente difficile se non impossibile giustificare l'istituzione di una sede farmaceutica in deroga, dato che, e il fatto è notorio, l'enorme sviluppo della motorizzazione degli ultimi decenni, privata e pubblica, e il contestuale (seppur ad un ritmo forse inferiore) miglioramento e adeguamento della rete stradale rendono di regola pressocché risibile, per la stragrande maggioranza della popolazione, il problema del superamento di distanze anche ben superiori ai tre chilometri previsti.

Del suaccennato rapido evolversi nel tempo della situazione, a favore di una sempre più agevole mobilità della popolazione, è del resto specchio fedele l'analogo adeguamento che il legislatore ha fornito della disposi-

zione in esame, la quale, partita dalla previsione di una distanza minima, per giustificare la deroga, di 500 metri, si è assestata dapprima sui 1.000 metri (art. 4 legge n. 892/1984), per poi balzare, da ultimo, a 3.000 (legge n. 362/1991), e non è da escludere che in futuro, proseguendo nel trend progressivamente seguito, si possano ulteriormente individuare distanze via via sempre maggiori, di volta in volta adeguando il suaccennato punto di equilibrio al progresso dei tempi.

Ciò premesso in generale, e venendo alla fattispecie, rileva il tribunale come questa sia emblematica della situazione sopra delineata, dato che il Comune del quale si tratta, Brugnera, si trova in una zona di pianura, le strade sono ampie e diritte e, quel che occorre sottolineare, la frazione di Tamai, ove è destinata a insediarsi la nuova farmacia, è collegata con il centro di Brugnera e con l'altra frazione di Maron (località ove si trovano le due attuali farmacie, delle quali una gestita dall'attuale ricorrente) da nove coppie di corse giornaliere del locale servizio pubblico di autobus.

Ineccepibilmente, quindi, il ricorrente lamenta la mancanza dei presupposti (del cui rigore si è detto) ai quali la norma da applicare condiziona la legittima istituzione di una sede farmaceutica in deroga al criterio topografico; così come, specularmente, appare vano, da parte del Comune di Brugnera e dell'Azienda sanitaria n. 6 «Friuli Occidentale», tentare di giustificare la contestata determinazione sottolineando da un lato le difficoltà del traffico e dall'altro la scomodità del servizio pubblico di trasporto: sul primo punto appare agevole osservare che, anche con prevedibili, ordinarie difficoltà di traffico (non si può ovviamente e ragionevolmente tener conto delle emergenze, in quanto eccezionali) un percorso di pochi chilometri all'esterno di centri urbani non può richiedere tempi particolarmente lunghi (dalla tabella degli orari del servizio pubblico risultano tempi dell'ordine di 10-20 minuti per il collegamento tra Brugnera, Maron e Tamai); quanto poi alla lamentata scomodità del servizio pubblico per i tempi complessivamente richiesti fra andata, attesa e ritorno, è evidente come anche questo fattore rientri nella normale e quotidiana esperienza di chi si avvale del trasporto pubblico, senza dire che ogni famiglia dispone oggi di almeno un automezzo privato, di uso particolarmente agevole nell'ambito, come nella specie, di comuni di piccole dimensioni, non dovendosi riscontrare, a differenza di quanto accade nei grandi centri urbani, particolari problemi di parcheggio.

In conclusione, se, come si è visto, risultano nella specie del tutto normali le condizioni topografiche e di viabilità riscontrabili nel Comune di Brugnera, logica vuole, necessariamente, che si debba escludere che sussistano le rigorose, particolari ed eccezionali condizioni la cui esistenza soltanto consente, in deroga al criterio demografico, l'istituzione di una nuova sede farmaceutica.

Senonché tale soluzione, che porterebbe inevitabilmente all'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto impugnato, non sembra a questo tribunale manifestamente immune da dubbi di incoerenza costituzionale, con specifico riguardo all'art. 32 della Costituzione e al diritto alla salute ivi garantito.

Alla normalità della situazione topografica e di viabilità sopra nella specie rilevata (e tanto basta, si ripete, in base a quanto dispone l'art. 104 del T.U. n. 1264/34, per escludere l'applicabilità della deroga della quale si è detto) non pare infatti che corrisponda un altrettanto normale e completo superamento delle difficoltà della popolazione interessata (e cioè della popolazione residente nella frazione di Tamai) alle quali si intenderebbe porre rimedio mediante l'istituzione di un nuovo esercizio farmaceutico. Non pare cioè che il sopra ricordato contemperamento fra i due contrastanti interessi che la norma intende perseguire sia raggiunto in modo equilibrato e costituzionalmente sicuro. E ciò dicesi per la semplice ragione che se l'altissimo livello di motorizzazione privata raggiunto al giorno d'oggi, in aggiunta alla presenza nella specie di un servizio pubblico la cui frequenza è da ritenersi, come si è visto, mediamente adeguata, vale a garantire una relativa facilità nell'accesso al servizio farmaceutico, anche se a qualche chilometro dal luogo di residenza, alla stragrande maggioranza della popolazione interessata, resta però il fatto, ragionevolmente non contestabile (come del resto segnalato nella determinazione impugnata, che una sia pur esigua minoranza di residenti da individuarsi nelle fasce estreme di età (anziani e giovanissimi), in circostanze di agevole comprensione può trovarsi per ragioni di incapacità fisica o d'altro genere impossibilitata o comunque difficultata nell'accesso al servizio farmaceutico non potendo disporre del mezzo privato od anche di quello pubblico.

Ribadito ancora una volta che la norma oggetto d'esame esaurisce la previsione della deroga subordinandola a condizioni di natura esclusivamente oggettiva, e non prende affatto in considerazione le condizioni soggettive di bisogno in cui si possono trovare frange, sia pur esigue (ma appartenenti alle categorie più deboli, e quindi, in quanto tali, maggiormente meritevoli di tutela), della popolazione, non pare a questo tribunale che sia manifestamente infondato il dubbio di non corrispondenza della norma in questione al principio di cui all'art. 32 della Costituzione, posto che questa in sostanza garantisce pienamente soltanto l'interesse ad una gestione economica delle farmacie, e non anche quello di assicurare a tutta la popolazione (a tutta, e non soltanto ad una parte, sia pur fortemente maggioritaria) un non malagevole accesso al servizio farmaceutico.

Del resto, che la preoccupazione principale del legislatore, dal 1984 in avanti, sia stata quella di assicurare ai titolari di farmacia una riserva di utenza di adeguata consistenza economica è dimostrato ampiamente, in sintonia con il miglioramento delle condizioni di mobilità della popolazione, dal già sopra ricordato progressivo allungamento della distanza minima tra l'una e l'altra farmacia, portato dapprima, dai 500 originari a 1.000 metri e, dal 1991, a 3.000.

Questo tribunale non ignora certamente che il giudice delle leggi ha avuto già occasione di pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale dell'art. 104 del T.U. n. 1265/34, nel testo rivisitato dall'art. 2 legge n. 262/1991, dichiarando non fondata la questione sollevata (sent. n. 4/1996). Ma appare agevole osservare che in quell'occasione la questione negativamente risolta era sostanzialmente diversa, in quanto incentrata essenzialmente, da parte del giudice remittente, sul dubbio di violazione dell'art. 3 della Costituzione per il fatto che l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico sia prevista soltanto nei comuni fino a 12.500 abitanti, e non anche in quelli più grandi, ove ricorrano comunque i presupposti che la deroga consentono. Da ciò prescindendo, ritiene comunque il tribunale che non vi siano preclusioni a riproporre, naturalmente con argomenti diversi, questioni di costituzionalità già affrontate e risolte negativamente.

Si è visto sotto quale profilo si dubita della incostituzionalità della disposizione in esame per contrasto con l'art. 32 della Costituzione.

Può ora aggiungersi, che la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 4/1996 sopra ricordata, aveva precisato che la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche delle farmacie sta nell'esigenza di assicurare l'ordinata copertura del territorio «al fine di agevolare la maggior tutela della salute delle persone», e non già, come in quel giudizio aveva sostenuto la difesa erariale, nell'evitare la proliferazione degli esercizi commerciali delle farmacie per salvaguardarne le condizioni economiche: senonchè, per le ragioni che sopra si è cercato di evidenziare, questa *ratio*, che pure è certamente rinvenibile in generale nella complessa disciplina che caratterizza la materia, pare a questo tribunale, in particolare, in buona misura tradita dalla disposizione qui in esame, la quale, come già si è detto e qui si ripete, nel momento in cui condiziona l'istituzione di farmacie in deroga al criterio demografico all'esistenza di rigide e statisticamente oggi improbabili condizioni oggettive dovute a difficoltà topografiche e di circolazione, di fatto salvaguarda sicuramente gli interessi dei farmacisti operanti sul territorio, proteggendoli dalla concorrenza, mentre sull'altro versante non pare possa dirsi altrettanto garantito il diritto alla salute per le fasce più deboli seppur minoritarie degli utenti del servizio, quali possono essere gli anziani e i giovanissimi.

Per i suesposti motivi appare pertanto necessario, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione di cui all'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/34, nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 362/1991, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, sospendere il giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la suesposta questione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. n. 1/1948, 23 e ss. legge n. 87/1953, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1, T.U. n. 1265/34 nel testo introdotto dall'art. 2 legge n. 362/1991, nella parte in cui, condizionando la possibilità di istituire, nei comuni inferiori a 12.500 abitanti, una farmacia in deroga al criterio generale demografico al verificarsi soltanto di presupposti oggettivi quali sono quelli legati alle condizioni topografiche e di viabilità, sembra porsi in contrasto con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Costituzione nei sensi individuati nella parte motiva.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Essa viene depositata in segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trieste, in Camera di consiglio, addì 8 marzo 2006.

*Il Presidente estensore:* BOREA

**06C1086**

N. **540**

*Ordinanza del 30 marzo 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 ottobre 2006) emessa dalla Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana - Firenze, sui ricorsi riuniti proposti da Battaglia Vincenzo ed altra contro Direzione provinciale dei servizi vari di Pisa ed altra.*

**Previdenza ed assistenza sociale - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti prima della legge n. 724/1994 - Ingiustificato deteriore trattamento dei percettori di plurimi trattamenti pensionistici ante legge n. 724/1994 (aventi diritto al mantenimento di più indennità integrative speciali ancorate al minimo INPS) ed i percettori di plurime pensioni post legge n. 724/1994 (godenti, a parità di condizioni e trattamenti pensionistici, di indennità integrative speciali integrali) - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi iscritti ai nn. 53319/PM e 54012/PM del registro di segreteria prodotti, rispettivamente, da Lucchesi Silvana e da Battaglia Vincenzo, elettivamente domiciliati in Tolentino (Macerata), Galleria Europa, 14, presso lo studio legale associato Guerra, contro la Direzione provinciale dei servizi vari di Pisa e la Direzione provinciale dell'l.N.P.D.A.P. di Pisa;

Uditi, alla pubblica udienza del 29 marzo 2006, per i ricorrenti l'avv. Paolo Guerra e per le amministrazioni convenute il dott. Paolo Paffi (per la D.P.S.V. di Pisa) e il dott. Marco Pratellesi (per l'I.N.P.D.A.P di Pisa);

Visti gli atti di causa.

## FATTO

Il ricorrente Battaglia Vincenzo è titolare di pensione privilegiata ordinaria sulla quale non ha percepito dal 2 maggio 1966 al 3 dicembre 1985 l'indennità integrativa speciale perché in quel periodo prestava opera retribuita alle dipendenze dello Stato (art. 2, settimo comma, legge n. 324/1959, sostituito dall'art. 99, quinto comma, d.P.R. n. 1092/1973).

Non ha potuto fruire di alcun importo d'i.i.s. durante la prestazione lavorativa, neppure dopo l'entrata in vigore della legge n. 843/1978, art. 17, primo comma, perché il trattamento pensionistico era superiore, ancorché di poco, al minimo INPS.

Dalla cessazione dell'attività lavorativa e contestuale fruizione della pensione ordinaria di quiescenza (4 dicembre 1985), la D.P.T. che all'epoca amministrava entrambe le pensioni, ha ripristinato l'i.i.s. intera sulla pensione privilegiata ma non l'ha corrisposta su quella ordinaria, neanche dopo le sentenze n. 172/1991 e n. 494/1993 della Corte costituzionale (essendo il relativo trattamento di poco superiore al minimo INPS), ritenendo ancora vigente l'art. 99, secondo comma, T.U. n. 1092/1973: la pensione ordinaria di quiescenza è stata quindi fin dall'origine decurtata totalmente della i.i.s. che costituiva (e tuttora costituirebbe) la parte più rilevante del trattamento stesso.

Il ricorrente, dopo avere invitato l'INPDAP, con istanza del 21 giugno 2003, a regolarizzare con la i.i.s. tutte e due le pensioni nei rispettivi periodi di mancata erogazione e dopo averla preventivamente ma inutilmente diffidata ad adempiere con il ricorso *de quo*, ha chiesto a questa Sezione, quale giudice del rapporto, la declaratoria del suo diritto alla percezione:

dell'indennità integrativa speciale sulla pensione privilegiata ordinaria nel periodo della contestuale prestazione lavorativa alle dipendenze del Ministero del lavoro dal 1966 al 1985;

della tredicesima mensiità nello stesso periodo;

dell'indennità integrativa speciale su entrambi i trattamenti pensionistici dalla contestuale fruizione (4 dicembre 1985);

delle differenze di tredicesima sulla i.i.s. non corrispostagli.

L'Amministrazione continua a contestare il diritto in entrambe le ipotesi.

In particolare, sulle due pensioni, sostiene che l'i.i.s. è dovuta una sola volta perché, anche volendosi applicare l'art. 99, secondo comma, nel testo «manipolato» dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 494/1993, la pensione ordinaria è d'importo superiore al minimo INPS.

La fattispecie dedotta in giudizio con il ricorso di Lucchesi Silvana differisce dalla precedente sia per il fatto che il *petitum* non contempla il cumulo dell'i.i.s. su pensione + retribuzione, ma solo su due pensioni pubbliche, sia perché una di queste due pensioni è privilegiata di riversibilità fruita in concomitanza con altra ordinaria di quiescenza.

Infatti alla ricorrente, quale vedova del grande invalido Grassotti Fusco, ex caporale dell'esercito, già titolare di pensione privilegiata di I categoria con superinvalidità dal 1971, venne concessa pensione privilegiata di riversibilità a decorrere dal 19 febbraio 2002 con il trattamento speciale previsto dall'art. 93 del T.U. n. 1092/1973 per i primi tre anni pari al 100% della pensione mensile di I ctg. percepita dal dante causa e successivamente pari al 50% della pensione stessa, oltre agli assegni dovuti per legge (i.i.s. e tredicesima) e tale pensione di riversibilità, in quanto derivante da pensione privilegiata diretta in base alle tabelle annesse al d.P.R. n. 1092/1973 e quindi in epoca anteriore al 31 dicembre 1994 (ciò che comportava l'i.i.s. separata come assegno accessorio *ex lege*) è stata determinata in base alla normativa precedente all'entrata in vigore della legge n. 724/1994 in quanto più favorevole (pensione base + i.i.s. separata ed intera).

Senonché la competente D.P.S.V. di Pisa non ha corrisposto alla vedova-ricorrente, con il trattamento pensionistico di riversibilità, l'indennità integrativa speciale in misura intera ma il solo importo differenziale necessario ad integrare la pensione al c.d. minimo INPS, in quanto essa era già titolare di pensione ordinaria diretta amministrata dall'INPDAP di Pisa sulla quale veniva corrisposta l'i.i.s. intera.

Tale risultando la posizione pensionistica dei due ricorrenti, i loro difensori, con riguardo al *petitum* relativo al cumulo dell'i.i.s. su due pensioni, considerato:

che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 89/2005, ha dichiarato inammissibile l'ultimo deferimento della questione di costituzionalità dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092/1973, nel testo «manipolato» con la sentenza n. 494/1993, perché i remittenti, pur essendo consapevoli che dopo gli ultimi interventi della Corte stessa (ord. n. 438/1998, sent. n. 516/2000 e ord. n. 517/2000) l'orientamento maggioritaria è quello di ritenere la posizione del titolare di due pensioni identica a quella del titolare di pensione che presti opera retribuita alle dipendenze di terzi, non hanno spiegato le ragioni per le quali ritegono di non adottare l'opzione interpretativa che esclude la persistenza nell'ordinamento del divieto di cumulo dell'i.i.s. anche in ipotesi di plurime pensioni, tenendo presente il principio pacifico e consolidato secondo cui una normativa non è illegittima perché suscettibile di una interpretazione che ne comporta il contrasto con i precetti costituzionali, ma soltanto perché non può essere interpretata in modo da essere in armonia con la Costituzione, sicché alla Corte viene così chiesto di dirimere un contrasto sulla interpretazione della legge ordinaria;

che le SS.RR. della Corte dei conti hanno però confermato con la recente sentenza 2/QM/06 il principio secondo cui, per il titolare di due pensioni, resta fermo il divieto di cumulo delle i.i.s. di cui all'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092/1973, con l'integrazione operata con la sentenza manipolativa della Corte costituzionale n. 494/1993 e cioè con salvezza comunque dell'importo corrispondente al c.d. minimo INPS, e che non è consentito al giudice di merito alcuna diversa interpretazione o disapplicazione di tale norma da ritenere vigente;

Se questa sezione intendesse uniformarsi all'ultima sentenza delle SS.RR. ritenendo di non poter esercitare alcuna opzione interpretativa o disapplicativa della norma stessa perché vincolata dalla sentenza additiva-manipolativa n. 494/1993, i difensori chiedono che, previa espressa precisazione di quanto sopra, siano rimessi gli atti alla Corte costituzionale per un nuovo scrutinio dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092/1973 come «manipolato» dalla Corte costituzionale:

*1)* per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione, stante l'evidente sperequazione tra titolare di due pensioni e titolare di pensione che contestualmente presti opera retribuita presso pubbliche amministrazioni (nei confronti del primo resterebbe in vigore il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale su più pensioni con salvezza del minimo INPS — art. 99, secondo comma, T.U. n. 1092/1973, come emendato dalla sentenza n. 494/1993 — mentre nei confronti del secondo l'analogo divieto sarebbe stato espunto dalla sentenza n. 566/1989 e ciò nonostante la Corte stessa abbia più volte equiparato le due posizioni, affermando il principio secondo il quale la posizione del titolare di due pensioni deve essere trattata con le stesse garanzie costituzionali riservate al titolare di pensione che presti opera retribuita (V. la sentenza n. 172/1991: «Il carattere irragionevole e discriminatorio di tale disciplina è di tutta evidenza. Il passaggio dalla condizione di lavoratore dipendente a quella di pensionato non può in fatti giustificare una minore tutela, in relazione a prestazioni destinate ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della vita»).

*2)* per illegittimo appiattimento e quindi per violazione degli artt. 36 e 38 di tutte le pensioni privilegiate di cui alle tabelle 2 e 3 annesse al d.P.R. n. 1092/1973 nonché di tutte le pensioni privilegiate ordinarie in genere, militari e civili, d'importo base inferiore al minimo INPS che verrebbero rese sostanzialmente identiche con la corresponsione dell'indennità integrativa speciale in misura differenziale fino alla concorrenza del minimo INPS, in esplicita violazione delle diverse necessità dei pensionati scaturenti dalla gravità delle patologie pensionate, come, al contrario, era stato previsto dal legislatore ed in esplicita violazione della natura e finalità dell'indennità integrativa speciale.

Con particolare riferimento, poi, alla fattispecie dedotta in giudizio con il ricorso proposto da Lucchesi Silvana, si osserva che se effettivamente l'art. 99, secondo comma, del T.U. n. 1092/1973 dovesse essere ritenuto vigente nel testo «manipolato» dalla Consulta, sarebbero stati «appiattiti» tutti i trattamenti privilegiati, diretti, indiretti o di reversibilità dei caporali e soldati dell'esercito essendo le pensioni tutte inferiori al minimo INPS, ancorché il legislatore avesse fissato importi differenziati (secondo le categorie pensionistiche) con le tabelle 2 e 3 annesse al d.P.R. n. 1092/1973 e succ. integrazioni).

*3)* per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'illegittima sperequazione tra pensionati, privilegiati e non, con trattamenti pensionistici superiori anche di un solo euro al minimo INPS che non beneficerebbero di alcun importo per i.i.s. e pensionati con trattamenti inferiori a detto minimo che avrebbero diritto all'integrazione differenziale al minimo INPS con la stessa i.i.s.;

*4)* per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'evidente sperequazione tra posizione del titolare di pensione statale e di contestuale pensione della Regione Siciliana rispetto al titolare di due pensioni statali o comunque pubbliche, sperequazione determinata dai contrastanti dispositivi della sentenza n. 494/1993 (additiva) e della sentenza n. 516/2000 (ablatoria).

*5)* per violazione dell'art. 3 tra pensionati pubblici, conseguente al contrasto di giudicati costituzionali su questioni identiche (sent. n. 494/1993 e n. 376/1994 rispetto alla sentenza n. 516/2000).

Infatti, dopo la più volte dichiarata natura ablatoria della sentenza n. 516/2000 e delle sentenze n. 566/1989 e n. 204/1992 (*cfr.* anche le ordinanze della Corte costituzionale nn. 438/1998, 517/2000 e 89/2005), sicuramente contrasta con l'ordinamento residuo la sentenza n. 494/1993 con la quale sarebbe stata differentemente regolata la posizione del titolare di due pensioni.

*6)* per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'evidente sperequazione tra titolari di contestuali pensioni ante 31 dicembre 1994 e titolari di contestuali pensioni da data successiva, nonostante la ben precisa previsione normativa di cui all'art. 15, quinto comma, della legge n. 724/1994, posta a salvaguardia delle posizioni pregresse da trattare più favorevolmente.

Invero il mutamento «meno favorevole» nei confronti delle pensioni liquidate dopo il 1º gennaio 1995, a ben vedere, si è risolto in senso sfavorevole nei confronti delle precedenti situazioni con evidente sperequazione che non deriva da previsioni normative adottate in tempi diversi: infatti in questo caso «il fluire del tempo» non giustifica assolutamente la discriminazione che si verifica, perché non è la legislazione successiva al 1995 che ha legittimato il cumulo dell'indennità integrativa speciale su più pensioni, ma il meccanismo (perverso) conseguente alla contestuale fruizione della pensione successiva al 31 dicembre 1994 con altra anteriore al 31 dicembre 1994.

E proprio per il predetto meccanismo:

il titolare di pensione che ha prestato opera retribuita alle dipendenze della p.a. da data precedente il 31 dicembre 1994 ed è stato collocato a riposo dopo il 1º gennaio 1995 divenendo titolare di altra pensione dopo tale data, non subisce alcuna riduzione dell'i.i.s. sulla prima pensione non versando in ipotesi di due indennità in guanto la seconda è interamente conglobata nella pensione e non più corrisposta con assegno separato;

il titolare di una pensione che ha prestato opera retribuita prima del 31 dicembre 1994 ed è stato collocato a riposo prima del 1º gennaio 1995 o abbia chiesto il trattenimento in servizio ovvero raggiunto quaranta anni di servizio prima del 31 dicembre 1994 non ha diritto alle due indennità integrative speciali, perché pagate con assegni separati (e quindi accessori).

Pertanto, posto che l'art. 15 della legge n. 724/1994 ha previsto a decorrere dal 1º gennaio 1995 il conglobamento dell'i.i.s. nella pensione (con salvaguardia, al comma cinque, delle posizioni pregresse perché più favorevolmente trattate) e l'art. 2, comma venti, della legge n. 335/1995 ha esteso la salvaguardia delle precedenti più favorevoli disposizioni ad alcune posizioni pensionistiche, é evidente che la vigenza dell'art. 99, secondo comma, del T.U. n. 1092/1973 nel testo modificato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 494/1993 creerebbe una illegittima spereguazione proprio nei confronti delle posizioni precedenti al 31 dicembre 1994 che il legislatore intendeva salvaguardare.

DIRITTO

La sezione deve decidere sulla rilevanza e sulla ammissibilità — in quanto non manifestamente infondata — della questione di legittimità costituzionale sollevata dai difensori dei ricorrenti con riferimento all'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 come risultante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993.

Quanto alla rilevanza della sollevata questione di costituzionalità, è evidente la sua sussistenza, poiché partendo dal presupposto della vigenza dell'art. 99, secondo comma, del T.U. n. 1092/1973 come risultante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993, i ricorsi sono da respingere, mentre sarebbero da accogliere se la prospettata questione venisse ritenuta fondata.

In ordine all'ammissibilità della proposta questione, si deve prendere atto della recentissima pronunzia di massima n. 2/QM/2006 del 22 febbraio 2006 con la quale le Sezioni Riunite di questa Corte — nella loro funzione nomofilattica — sostanzialmente confermando la precedente n. 14/QM/2003 dell'11 luglio 2003 — hanno ritenuto — per il titolare di due pensioni — tuttora esistente il divieto di cumulo delle indennità integrative speciali di cui all'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092/1973, con l'integrazione operata con la sentenza manipolativa della Corte costituzionale n. 494/1993 e cioè con salvezza del c.d. «minimo INPS».

Partendo da tale presupposto, questa sezione valuta positivamente l'ammissibilità della proposta questione di legittimità costituzionale di tale norma, ritenendola non manifestamente infondata nei termini e nei motivi sopraindicati, in quanto formulata prendendo lo spunto dalle indicazioni delle SS.RR. di questa Corte, secondo cui «... nell'evolversi della legislazione, dopo le sentenze della Corte costituzionale innanzi richiamate (n. 494/1993, per lo Stato, e n. 376/1994, per la l.r. Sicilia) si sono verificati dei mutamenti che hanno modificato la situazione nella quale le pronunce sono state rese. In particolare va tenuto presente che l'indennità integrativa speciale è venuta nel tempo ad essere per una larga categoria di pensioni la parte più economicamente rilevante del trattamento pensionistico, perdendo completamente la sua natura di assegno accessorio per diventare sostanzialmente parte integrante della pensione.

Dalla sopravvenienza può sorgere la domanda se sia ancora valido un parametro reddituale minimo come riferimento del divieto di cumulo o se invece debba prendersi in considerazione l'entità del trattamento pensionistico per configurare oggi la possibilità per il legislatore di addivenire alla decurtazione della pensione, scegliendo tra diverse soluzioni che comunque rispettino l'esigenza di un equilibrio del sistema retributivo e pensionistico (*cfr.* Corte costituzionale sentenza n. 516/2000). La riflessione è avvalorata dall'entrata in vigore della legge n. 724/1994, che ha conglobato l'indennità integrativa speciale nella base pensionabile. Il diverso trattamento per le pensioni liquidate fino al 31 dicembre 1994 è essenzialmente una norma di salvaguardia di migiore trattamento per le situazioni pregresse e non un voluto effetto diacronico tra trattamenti pensionistici.».

Invero parte ricorrente, seguendo la traccia indicata dalle sezioni riunite nel formulare l'eccezione di incostituzionalità della norma in questione, ha analiticamente e compiutamente disegnato il quadro incostituzionale venutosi a determinare con il sopravvenire della legge n. 724 del 1994 che ha costituito l'auspicato intervento in materia da parte del legislatore, il quale, con il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella pensione, ha sostanzialmente eliminato dall'ordinamento il divieto di cumulo di tale emolumento in caso di titolarità di più pensioni; in altri termini, l'entrata in vigore della legge n. 724 del 1994 ha segnato l'evoluzione dell'i.i.s. da assegno accessorio a parte integrante della pensione, con tutte le conseguenze a livello costituzionale segnalate nella proposta eccezione a seguito del permanere nell'ordinamento dell'art. 99, secondo comma, del T.U. n. 1092/1973 anche dopo l'intervento del giudice delle leggi con la sentenza n. 494/1993, laddove è stato bene evidenziato che il «fluire del tempo» — generalmente considerato dalla Corte costituzionale come causa di giustificazione di un differenziato trattamento di situazioni giuridiche similari — abbia in questo caso dato luogo ad un «meccanismo perverso» comportante la violazione di principi costituzionalmente rilevanti.

E che la legge n. 724 del 1994 segni il discrimine temporale dell'evoluzione dell'indennità integrativa speciale, viene percepito dalla stessa giurisprudenza sia della Corte costituzionale che della Corte dei conti, come si desume dalla citata ordinanza n. 89/2005 del giudice delle leggi laddove si evidenziano «... gli ultimi interventi di questa Corte in materia di indennità integrativa speciale» e cioè la «... ordinanza n. 438 del 1998, sentenza n. 516 del 2000, ordinanza n. 517 del 2000» come chiaro punto di riferimento della giurisprudenza contabile ad essi successiva che ha ritenuto esclusa la persistenza nell'ordinamento del divieto di cumulo in questione.

Pertanto non risulta più dirimente la circostanza che dopo l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993 sia intervenuta la sentenza n. 376 del 1994 (quando però non era ancora entrata in vigore la legge n. 724 del 23 dicembre 1994) che ha confermato la legittimità costituzionale del divieto in questione solo facendo salvo il parametro del c.d. «minimo INPS», dopoché il legislatore, con la legge n. 724 del 1994, anziché

raccogliere l'indicazione del giudice delle leggi, contenuta nella sentenza n. 494/1993, di salvaguardare — pur permanendo il divieto di cumulo dell'i.i.s. — un parametro minimo che tenesse conto delle giuste esigenze di vita del pensionato, conglobando l'i.i.s. nella pensione ha addirittura trasformato quella che era una retribuzione (differita) accessoria in retribuzione primaria, con ciò evidenziando il suo chiaro intento di non riproporre tale divieto: del nuovo assetto normativo ha evidentemente preso atto la Corte costituzionale con le citate pronunzie n. 438/1998, 516/2000 e 517/2000.

Si chiede pertanto una pronuncia d'incostituzionalità della norma *de qua* sotto la nuova ottica (rispetto all'assetto normativo che ha conosciuto il giudice costituzionale del '93), in quanto, diversamente opinando, si versa nella macroscopica disparità di trattamento tra i percettori di plurimi pensionistici *ante* legge n. 724/1994 (che godrebbero del mantenimento di più indennità integrative speciali, ma ancorate inevitabilmente al c.d. minimo INPS) e i percettori di plurime pensioni *post* legge n. 724/1994 (i quali, a parità di condizioni e di trattamenti pensionistici, solo temporalmente differenziati quanto al momento della loro liquidazione, godrebbero di indennità integrative speciali senz'altro integrali essendo tale voce divenuta parte integrante della retribuzione principale).

*P. Q. M.*

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

*Giudica rilevante e non manifestamente in fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, come risultante dopo la sentenza n. 494 del 1993 per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente i processi sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.*

*Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così provveduto in Firenze, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2006.

*Il giudice unico:* GUASPARRI

**06C1087**

AUGUSTA IANNINI, *direttore* FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(GU-2006-GUR-048) Roma, 2006 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 6 1 2 0 6 *

€ 8,00