

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 149° — Numero 16

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 aprile 2008

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

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 85. Sentenza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Appello dell'imputato - Appello avverso la sentenza di proscioglimento relativa a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda (o con pena alternativa) - Preclusione, salvo nelle ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen. se la nuova prova è decisiva - Violazione dei principi di parità delle parti, di eguaglianza e di ragionevolezza e contrasto con il diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censura ulteriore.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo (art. 111, comma secondo, secondo periodo).

Processo penale - Appello dell'imputato - Inappellabilità delle sentenze di condanna relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa - Possibilità di dichiarare l'incostituzionalità della relativa previsione in via consequenziale - Soluzione «creativa» che porterebbe ad un risultato estraneo alla *voluntas legis*.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.

Processo penale - Appello dell'imputato - Appello avverso la sentenza di proscioglimento relativa a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa - Inammissibilità ove proposto prima dell'entrata in vigore della legge n. 46 del 2006 - Violazione dei principi di parità delle parti, di eguaglianza e di ragionevolezza e contrasto con il diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censura ulteriore.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo (art. 111, comma secondo, secondo periodo).

Processo penale - Pronunce di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pene alternative - Appellabilità da parte del Pubblico Ministero - Dissimmetria di poteri rispetto all'imputato, cui l'appello rimane precluso, fatta eccezione per le ipotesi *ex art. 603, comma 2, cod. proc. pen.*, pur a seguito di intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale - Inutilizzabilità della dichiarazione di incostituzionalità consequenziale (art. 27 della legge n. 87 del 1953) per la disomogeneità delle fattispecie - Segnalazione al legislatore dell'opportunità di intervenire.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.

Pag. 17

N. 86. Sentenza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Censure prospettate dalle parti, non contenute nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Sanità pubblica - Norme statali e della Regione Toscana - Dirigenti medici incaricati della direzione di una struttura sanitaria - Svolgimento in atto di attività extramuraria - Perdita della funzione dirigenziale senza distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria e quella in cui tale possibilità non vi sia - Denunciata irragionevolezza - Eccepita inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59, comma 1, come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67.
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Norme statali e della Regione Toscana - Dirigenti medici incaricati della direzione di una struttura sanitaria - Svolgimento in atto di attività extramuraria - Perdita della funzione dirigenziale senza distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria e quella in cui tale possibilità non vi sia - Lamentata irragionevolezza - Residualità dell'ipotesi di mancata predisposizione delle strutture per attività intramuraria - Possibile sussistenza di una situazione di disparità di mero fatto - Obbligo per gli organi direttivi delle ASL di predisporre strutture idonee per lo svolgimento di tale attività - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59, comma 1, come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 24

N. 87. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Riabilitazione civile - Abrogazione del procedimento di riabilitazione ad opera del d.lgs. n. 5 del 2006 - Ultrattività della previgente legge fallimentare nei confronti di coloro che sono stati dichiarati falliti con integrale applicazione della pregressa normativa - Mancata previsione - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del diritto di difesa - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo e sopravvenuta sentenza di illegittimità costituzionale - Necessità di un nuovo esame sulla rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, artt. 17 (*recte*: 15), 47, 128, 129 e 150; d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, artt. 24, 25 e 26 (*rectius*: artt. 24, comma 1, lettera *n*), 25, comma 1, lettera *n*) e 26, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

» 36

N. 88. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Legge della Regione Campania - Rinvio ad intese interregionali per la disciplina del funzionamento dei bacini dei fiumi Sele, Fortore e Ofanto - Bando di concorso per la copertura del posto di segretario generale dell'Autorità di Bacino del fiume Sele - Limitazione della partecipazione, prevista dall'intesa interregionale tra le Regioni Campania e Basilicata, ai soli dirigenti della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Impugnazione di disposizione priva di valore di legge - Assenza di rapporto di integrazione e specificazione tra la disposizione censurata e l'intesa interregionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8, art. 13.
- Costituzione, art. 97.....

» 40

N. 89. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo a carico di imputato cui il decreto di citazione sia stato notificato previa dichiarazione di irreperibilità - Sospensione obbligatoria - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del contraddittorio, della parità delle parti e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, e lamentato contrasto con le disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Assenza di nuovi o diversi profili di censura - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, commi secondo, terzo e quarto.

» 42

N. 90. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata aggravata - Previsione di un aumento obbligatorio e fisso di due terzi - Denunciata previsione di uguale trattamento per situazioni diverse - Lamentata irragionevolezza - Dedotta violazione dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena - Mancata verifica da parte dei rimettenti della possibilità di una diversa opzione interpretativa, tale da determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, commi primo e terzo.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Lamentata irragionevolezza - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale, della finalità rieducativa della pena e di materialità del reato - Mancata verifica da parte dei rimettenti della possibilità di una diversa opzione interpretativa, tale da determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27.....

Pag. 44

N. 91. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena - Previsione di un aumento obbligatorio fisso per la recidiva semplice e per quella pluriaggravata - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Questione riferita a norme non applicabili nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- Cod. pen., art. 99, primo e terzo comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata aggravata - Previsione di un aumento obbligatorio e fisso di due terzi - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore - Sussistenza, per il giudice, di sufficienti margini di adattamento del trattamento sanzionatorio alle peculiarità del caso - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

» 48

N. 92. Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata irragionevolezza - Denunciata lesione del diritto di difesa e violazione dei principi del giusto processo, del giudice naturale, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Questioni identiche ad altre già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

- D.L. 30 novembre 2005, n. 245 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21), art. 3, commi 2-bis e 2-ter.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

Pag. 53

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2008 della Regione Veneto .

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Obbligo generale di riordino sulla base di parametri autoritativamente imposti dallo Stato, al fine di ridurre la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 - Previsione di un intervento statale di soppressione delle Comunità montane per il caso di mancato intervento del riordino regionale entro il termine di sei mesi - Previsione del subentro dei Comuni alle sopresse Comunità montane - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata insopprimibilità di enti necessari dotati di funzioni proprie, violazione dell'autonomia legislativa residuale della Regione in materia di comunità montane, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione dell'autonomia finanziaria di spesa della Regione, violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza e inopportunità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Consorzi - Norme della legge finanziaria 2008 - Consorzi di bacini imbriferi, di bonifica e di miglioramento fondiario - Obbligo di riduzione entro un anno dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi sulla base di parametri indicati dallo Stato o, in alternativa, soppressione e riordino dei consorzi medesimi d'intesa con lo Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa residuale della Regione in materia di «agricoltura e foreste», violazione dell'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 35 e 36.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Intervento statale di rientro di deficit sanitari regionali, in duplice forma - Anticipazione di 9.100 milioni di euro per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti cumulati fino al 31.12.2005, con restituzione in trent'anni, per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, firmatarie di accordi con lo Stato per il risanamento dei relativi servizi - Accesso ad un finanziamento integrativo del SSN a carico dello Stato per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti il 2007 - Ricorso

della Regione Veneto - Lamentata adozione di norme di dettaglio e autoapplicative in materia di competenza concorrente, lamentata previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materia di potestà legislativa concorrente, discriminazione delle Regioni c.d. virtuose, indebita ingerenza nella gestione amministrativa della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, violazione del principio di responsabilità, violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione, lesione del principio di eguaglianza e irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, lesione del principio della tutela della salute, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 46, 47, 48 e 49.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Energia - Norme della legge finanziaria 2008 - Energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili - Attribuzione alla Provincia del compito di rilasciare l'autorizzazione unica necessaria per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata adozione di norme di dettaglio e autoapplicative in materia di competenza concorrente, indebita ingerenza nella gestione amministrativa della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 158, lett. a).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Energia - Norme della legge finanziaria 2008 - Energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili - Direttive dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per definire le condizioni tecniche ed economiche per la connessione alla rete di impianti alimentati da fonti rinnovabili - Attribuzione unilaterale di nuovi e specifici compiti all'Autorità - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 165.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Turismo - Norme della legge finanziaria 2008 - Attrazione in capo al potere esecutivo centrale di una generale attività di riordino e semplificazione di tutto il settore turistico e attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri del compito di sostenere e promuovere progetti di investimento capaci di riqualificare il prodotto turistico nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di turismo, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 194 e 195.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamenti statali per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico - Modifica delle previsioni normative contenute nella legge finanziaria per il 2007, comportante incremento dello stanziamento e differenti previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata previsione di finanziamenti a destinazione vincolata nella materia della tutela della salute di potestà legislativa regionale concorrente e nella materia dell'edilizia sanitaria di competenza residuale regionale - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza, lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Istruzione - Norme della legge finanziaria 2008 - Attribuzione al Ministro della pubblica istruzione, di concerto col Ministro dell'economia, previa intesa con la Conferenza unificata, del potere di adottare atti di indirizzo per determinare finalità, criteri e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa - Previsione di organismi territoriali aventi il compito di attuare gli obiettivi fissati e attribuzione agli uffici regionali di funzioni di monitoraggio - Previsione di un piano di distribuzione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, prevista adozione di atti normativi sublegislativi in materia di potestà legislativa concorrente, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424 e 425.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi terzo e sesto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della legge finanziaria 2008 - Asili nido - Istituzione di un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa - Modalità di programmazione e progettazione da definirsi da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri - Inclusione dei predetti servizi nel sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui al comma 1259 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'istruzione e della tutela del lavoro, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 458, 459 e 460.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Famiglia - Norme della legge finanziaria 2008 - Fondo per le politiche della famiglia - Previsione dettagliata delle attività, delle iniziative e degli interventi sociali da sostenere - Introduzione, aggiuntiva rispetto alle previsioni della legge finanziaria per il 2007, delle ulteriori attività consistenti nel favorire la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone non autosufficienti e nel favorire l'informazione e l'educazione per la prevenzione di abusi sessuali nei confronti di minori - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 462.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 119.

Disabile - Norme della legge finanziaria 2008 - Fondo per la mobilità dei disabili - Interventi specifici destinati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto dei disabili assistiti dalle associazioni di volontariato - Determinazione delle modalità per il funzionamento del Fondo con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata in materia di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 474.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma quarto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Prevista adozione da parte delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale degli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602 della medesima legge finanziaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali, o in via subordinata omessa determinazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, o in via ulteriormente subordinata illegittima individuazione nella materia di potestà concorrente del coordinamento della finanza pubblica di singole voci di spesa da limitare, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 600.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e particolarmente le Regioni - Divieto di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, e di assumere e mantenere partecipazioni in tali società, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, o in via subordinata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 27, 28, 29, 30, 31 e 32.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma quarto, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Divieto di avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile - Autorizzazioni in deroga - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali, o in via subordinata illegittima adozione di norme di dettaglio nella materia di potestà legislativa concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione dei principi della tutela della salute e del buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 79.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Pag. 57

- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Calabria - Piano regionale dei rifiuti contenente previsione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro - Temporanea sospensione dei lavori di realizzazione disposta con norma regionale, ripropositiva di una disposizione già dichiarata illegittima con la sentenza n. 284/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio» e «protezione civile», violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa che attribuisce allo Stato una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria - ISTANZA DI SOSPENSIONE.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27.
- Costituzione art. 117, comma terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5, comma 4-bis.

» 89

- N. 94. Ordinanza del Tribunale di Campobasso - Sezione per il riesame del 25 gennaio 2008.
- Demanio e patrimonio marittimo dello Stato e delle Regioni - Legge della Regione Molise - Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Aree demaniali marittime della costiera molisana e delle anti-stanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud - Individuazione e delimitazione - Criteri - Individuazione di tali aree tramite la linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, art. 3, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l). Pag. 91
- N. 95. Ordinanza del Tribunale di Campobasso - Sezione per il riesame del 31 gennaio 2008.
- Demanio e patrimonio marittimo dello Stato e delle Regioni - Legge della Regione Molise - Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Aree demaniali marittime della costiera molisana e delle anti-stanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud - Individuazione e delimitazione - Criteri - Individuazione di tali aree tramite la linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, art. 3, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l). » 97
- N. 96. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 7 marzo 2007.
- Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
 - Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. » 103
- N. 97. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 7 marzo 2007.
- Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
 - Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. » 105

N. 98. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 4 aprile 2007.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Pag. 108

N. 99. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 23 gennaio 2008.

Turismo - Regione Lombardia - Servizio di ospitalità turistica «bed & breakfast» - Previsione, in caso di esercizio dell'attività di «bed & breakfast» in edificio condominiale, della previa approvazione dell'assemblea di condominio - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata diversa disciplina rispetto all'attività di affittacamere non soggetta a detta approvazione - Violazione della riserva di legislazione esclusiva statale in materia di rapporti civilistici.

- Legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15, art. 45, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. l).

» 110

N. 100. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 dicembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Pag. 113

n. 101. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 10 dicembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Pag. 119

N. 102. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 27 dicembre 2007.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Pag. 124

N. 103. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 22 gennaio 2008

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo,

lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 85

Sentenza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Appello dell'imputato - Appello avverso la sentenza di proscioglimento relativa a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda (o con pena alternativa) - Preclusione, salvo nelle ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen. se la nuova prova è decisiva - Violazione dei principi di parità delle parti, di eguaglianza e di ragionevolezza e contrasto con il diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censura ulteriore.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo (art. 111, comma secondo, secondo periodo).

Processo penale - Appello dell'imputato - Inappellabilità delle sentenze di condanna relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa - Possibilità di dichiarare l'incostituzionalità della relativa previsione in via consequenziale - Soluzione «creativa» che porterebbe ad un risultato estraneo alla *voluntas legis*.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.

Processo penale - Appello dell'imputato - Appello avverso la sentenza di proscioglimento relativa a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa - Inammissibilità ove proposto prima dell'entrata in vigore della legge n. 46 del 2006 - Violazione dei principi di parità delle parti, di eguaglianza e di ragionevolezza e contrasto con il diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di censura ulteriore.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo (art. 111, comma secondo, secondo periodo).

Processo penale - Pronunce di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pene alternative - Appellabilità da parte del Pubblico Ministero - Dissimmetria di poteri rispetto all'imputato, cui l'appello rimane precluso, fatta eccezione per le ipotesi ex art. 603, comma 2, cod. proc. pen., pur a seguito di intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale - Inutilizzabilità della dichiarazione di incostituzionalità consequenziale (art. 27 della legge n. 87 del 1953) per la disomogeneità delle fattispecie - Segnalazione al legislatore dell'opportunità di intervenire.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 1, sostitutivo dell'art. 593 cod. proc. pen.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), sostitutivo dell'art. 593 del codice di procedura penale, e dell'art. 10 della stessa legge, promossi con ordinanze del 26 aprile 2006 dalla Corte d'appello di Roma, del 9 febbraio 2007 dalla Corte d'appello di Bologna e del 30 marzo 2007 dalla Corte d'appello di Bari, rispettivamente iscritte ai nn. 543, 668 e 742 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 32, 39 e 44, 1ª serie speciale dell'anno 2007.

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto in fatto

1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, impedisce all'imputato di proporre appello contro la sentenza di non doversi procedere per prescrizione, conseguente al riconoscimento di circostanze attenuanti; nonché dell'art. 10 della medesima legge, nella parte in cui impone di dichiarare inammissibile detto appello, ove proposto anteriormente alla data di entrata in vigore della legge stessa.

La Corte rimettente riferisce di essere investita dell'appello proposto da tre imputati contro la sentenza emessa dal Tribunale di Frosinone il 2 marzo 2004, che aveva dichiarato non doversi procedere nei loro confronti in ordine ad una serie di reati (corruzione aggravata per atti contrari ai doveri di ufficio, truffa pluriaggravata e abuso in atti d'ufficio), per essere i medesimi estinti per prescrizione, a seguito della concessione delle attenuanti generiche, ritenute prevalenti sulle circostanze aggravanti contestate.

Il gravame — prosegue il giudice *a quo* — dovrebbe essere dichiarato inammissibile ai sensi degli artt. 1 e 10 della legge n. 46 del 2006, non essendo più previsto l'appello come mezzo di impugnazione delle sentenze di proscioglimento.

Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disciplina.

È ben vero — osserva il giudice *a quo* — che il principio del doppio grado di giurisdizione di merito non risulta costituzionalizzato: tanto che si è discussa l'opportunità di abolire l'appello, sia per rendere più celere la definizione dei processi, che per eliminare il contrasto tra un giudizio di primo grado improntato all'oralità e un giudizio di secondo grado essenzialmente «cartolare». Ma una volta che la legge n. 46 del 2006 continua a prevedere l'istituto, le limitazioni poste all'esperibilità di tale mezzo di impugnazione da parte dell'imputato si rivelerebbero contrarie tanto al principio di ragionevolezza, in correlazione al diritto di difesa; quanto al principio di ragionevole durata del processo.

L'esclusione di un secondo grado di merito, rispetto ai processi conclusi in primo grado con una declaratoria di prescrizione, potrebbe ritenersi, difatti, ragionevole allorché sia non vi sia stato, in tali processi, «un sostanziale giudizio di merito»: come avverrebbe nel caso di sentenza emessa ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., con cui il giudice di prime cure si limita a delibare la non evidenza dell'insussistenza del fatto o dell'estraneità ad esso dell'imputato.

Ben diversa sarebbe, invece, l'ipotesi in cui — come nella specie — si pervenga alla declaratoria di prescrizione del reato in esito ad una valutazione di merito, che presuppone il riconoscimento della colpevolezza dell'imputato: riconoscimento il quale non sfocia in una pronuncia di condanna solo a seguito della concessione di attenuanti, che fanno rientrare il reato nell'ambito di applicazione della causa estintiva. In tale evenienza, negare all'imputato la possibilità di ottenere la modifica della decisione, tramite un secondo giudizio «in fatto», costituirebbe soluzione irrazionale, ove si consideri che, in base alla normativa vigente, l'imputato può proporre appello anche solo per ottenere la riduzione della pena della multa; ma non quando — come nell'ipotesi oggetto del giudizio principale — sia stato ritenuto, nella sostanza, un «corrotto».

La soluzione normativa censurata violerebbe, altresì, il diritto di difesa: giacché se, da un lato, la sentenza dichiarativa della prescrizione non costituisce, in senso formale, una condanna e, pertanto, non può fare stato nei processi civili e amministrativi; dall'altro lato, però — a prescindere dall'influenza che la sentenza stessa può comunque dispiegare in detti processi — l'art. 24 Cost. assicurerebbe all'imputato il diritto ad esperire tutti i mezzi previsti dall'ordinamento (e l'appello lo è ancora) al fine di tutelare la propria «immagine morale»: immagine certamente compromessa da una pronuncia di prescrizione quale quella in discorso.

Da ultimo, l'innovazione introdotta dalla legge n. 46 del 2006 gioverebbe solo apparentemente alla celerità del processo. In realtà, precludendo all'imputato la possibilità di ottenere, con un secondo giudizio «di fatto», una assoluzione nel merito — e, quindi, di giovare del giudicato favorevole in un giudizio civile, amministrativo o disciplinare — la disciplina denunciata esporrebbe l'imputato stesso «all'alea di tre gradi di giudizio in sede civile e/o di altri due in sede di contenzioso amministrativo»; in contrasto col principio della ragionevole durata del processo.

2. — Con l'ulteriore ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 10 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, rispettivamente, escludono che l'imputato possa proporre appello contro sentenze dichiarative di cause di non punibilità che hanno come presupposto un accertamento della responsabilità penale; e prevedono che un simile appello, ove proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge, debba essere dichiarato inammissibile.

La Corte rimettente riferisce che, con sentenza del 3 ottobre 2002, il Tribunale di Ferrara aveva assolto due persone dal reato di cui all'art. 387 del codice penale (procurata evasione per colpa del custode), in quanto non punibili ai sensi del secondo comma dello stesso articolo (in forza del quale «il colpevole non è punibile se nel termine di tre mesi dalla evasione procura la cattura della persona evasa o la presentazione di lei all'Autorità»). Avverso la sentenza avevano proposto appello sia il pubblico ministero, chiedendo che la causa di non punibilità fosse esclusa e, quindi, la condanna degli imputati; sia questi ultimi, chiedendo di essere assolti per non avere commesso il fatto, o perché il fatto non costituisce reato.

Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva come l'«esame speciale» di cui all'art. 387, secondo comma, cod. pen., da un lato, presupponga l'accertamento che il preposto alla custodia abbia cagionato colposamente l'evasione di un detenuto; e, dall'altro lato, non costituisca una causa di giustificazione, idonea ad escludere l'antigiuridicità del fatto, ma una semplice causa di non punibilità, prevista per evidenti ragioni di politica criminale. Tenuto conto anche delle possibili conseguenze amministrative, contabili o disciplinari della sentenza impugnata, risulterebbe dunque evidente l'interesse degli imputati ad ottenere una pronuncia assolutoria che escluda la commissione del fatto da parte loro o la sussistenza della colpa.

In tale ottica, le disposizioni censurate — che imporrebbero di dichiarare inammissibili i gravami degli imputati — violerebbero gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto renderebbero insindacabile nel merito una sentenza formalmente di non punibilità, ma che, in realtà, ha come presupposto un accertamento di responsabilità penale; con conseguente compromissione del principio di ragionevolezza e del diritto di difesa, anche nel merito, in ogni stato e grado del procedimento.

3. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, se non nelle ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva; nonché dell'art. 10, comma 2, della citata legge n. 46 del 2006, nella parte in cui prevede che l'appello proposto dall'imputato contro una sentenza di proscioglimento, prima dell'entrata in vigore della medesima legge, sia dichiarato inammissibile.

Il giudice *a quo* premette che, con sentenza del 14 aprile 2005, il Tribunale per i minorenni di Bari aveva dichiarato non doversi procedere per perdono giudiziale nei confronti di un minore, imputato dei reati di minacce, ingiurie, lesioni e danneggiamento; e che, contro tale sentenza, il minore aveva proposto tempestivo appello, onde ottenere un proscioglimento con formula più favorevole.

Ciò premesso, la Corte rimettente rileva che, ai sensi dell'art. 593 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1 della legge n. 46 del 2006, l'imputato può appellare le sentenze di condanna, ma non quelle di proscioglimento, tra le quali rientra la sentenza di concessione del perdono giudiziale.

La limitazione del potere di appello dell'imputato alle sole sentenze di condanna — prosegue il giudice *a quo* — si giustificava, nell'originario disegno della novella del 2006, in quanto correlata alla quasi totale soppressione del potere del pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento. Tale giustificazione sarebbe, peraltro, venuta meno per effetto della sentenza n. 26 del 2007, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale — per contrasto con il principio di parità delle parti — tanto dell'art. 1 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui sottraeva al pubblico ministero il potere di appello contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi di nuova prova decisiva; quanto dell'art. 10, comma 2, della stessa legge, nella parte in cui prevedeva che l'appello precedentemente proposto dal pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento dovesse essere dichiarato inammissibile.

Di conseguenza, alla limitazione del potere di appello dell'imputato viene attualmente a far riscontro un potere di impugnazione del pubblico ministero intatto rispetto al sistema anteriore: con evidente *vulnus* dei principi di eguaglianza delle parti — in generale e nel processo penale — sanciti dagli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost.

La limitazione in questione risulterebbe lesiva, altresì, del diritto di difesa (art. 24 Cost.), in quanto l'imputato proscioltosi con formula «non soddisfacente» potrebbe far valere le proprie ragioni solo in condizioni «nettamente deteriori» rispetto alla parte pubblica. Una giustificazione razionale di tale trattamento peggiore non potrebbe essere rinvenuta nella natura dei reati per cui si procede, giacché l'esclusione della facoltà di appello contro le sentenze di proscioglimento riguarda ogni tipo di reato; e neppure in una ipotetica soddisfazione «sostanziale» dell'interesse dell'imputato. Il proscioglimento con formule diverse da quelle della insussistenza e della mancata commissione del fatto — oltre a comprovare un «coinvolgimento» nel fatto stesso, che l'imputato dovrebbe avere il diritto di contestare in modo pieno — potrebbe essere, difatti, valutato (pur senza essere vincolante) nell'eventuale giudizio civile per le restituzioni e il risarcimento del danno. Ciò risulterebbe di tutta evidenza nel caso della sentenza che concede il perdono giudiziale, la quale implica un vero e proprio accertamento di responsabilità.

Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, non consente all'imputato di proporre appello contro la sentenza di non doversi procedere per prescrizione, conseguente al riconoscimento di circostanze attenuanti; nonché dell'art. 10, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che detto appello, ove proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa, debba essere dichiarato inammissibile.

Il giudice *a quo* muove dal rilievo che la sentenza di proscioglimento per prescrizione del reato conseguente al riconoscimento di circostanze attenuanti implica, nella sostanza, un accertamento di merito in ordine alla colpevolezza dell'imputato. È ben vero, d'altra parte — osserva il rimettente — che il doppio grado di giurisdizione di merito non forma, di per sé, oggetto di garanzia costituzionale: ma una volta che la legge vigente continua a prevedere l'appello — consentendo all'imputato di proporlo anche solo per ottenere la riduzione della pena della multa — negare all'imputato stesso la possibilità di avvalersi di tale rimedio, per contestare l'affermazione di responsabilità insita nella sentenza in questione, costituirebbe scelta lesiva del principio di ragionevolezza.

Sarebbe vulnerato, altresì, il diritto di difesa: giacché detta sentenza di proscioglimento — pur senza essere vincolante — potrebbe influire sui giudizi civili e amministrativi, compromettendo, in ogni caso, l'«immagine morale» del proscioltosi.

Le disposizioni censurate violerebbero, da ultimo, il principio della ragionevole durata del processo, in quanto — non consentendo all'imputato di ottenere, con un secondo giudizio di merito, l'assoluzione con formula ampiamente liberatoria e di giovargli, quindi, del giudicato favorevole nei giudizi extrapenalici — esporrebbero il proscioltosi «all'alea di tre gradi di giudizio in sede civile e/o di altri due in sede di contenzioso amministrativo».

2. — I citati artt. 1 e 10 della legge n. 46 del 2006 sono sottoposti a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., anche dalla Corte d'appello di Bologna, nella parte in cui, rispettivamente, escludono che l'imputato possa appellare le sentenze dichiarative di cause di non punibilità che hanno come presupposto un accertamento della responsabilità penale; e prevedono che l'appello anteriormente proposto contro tali sentenze vada dichiarato inammissibile.

Investita dell'appello proposto da due imputati contro la sentenza che li aveva assolti dal reato di cui all'art. 387 del codice penale (procurata evasione per colpa del custode), in quanto non punibili ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, la Corte rimettente osserva come l'«esimente speciale» prevista da quest'ultima disposizione presupponga l'accertamento del fatto contestato e della sua antigiuridicità, limitandosi ad escluderne la punibilità per ragioni di «politica criminale»: donde l'evidente interesse degli imputati — a fronte delle possibili conseguenze amministrative, contabili o disciplinari del suddetto accertamento — ad ottenere una pronuncia assolutoria con formula più ampia.

Impedendo di impugnare con l'appello una sentenza formalmente di non punibilità, ma che, in realtà, comporta un'affermazione di responsabilità penale — col risultato di renderla incensurabile nel merito — le disposizioni violerebbero, di conseguenza, tanto il principio di ragionevolezza che il diritto di difesa.

3. — La Corte d'appello di Bari sottopone a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., l'art. 1 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, novellando l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, se non nelle ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., ove la nuova prova risulti decisiva; e l'art. 10, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che sia dichiarato inammissibile l'appello proposto dall'imputato contro una sentenza di proscioglimento, prima dell'entrata in vigore della novella.

La Corte rimettente osserva come la limitazione del potere di appello dell'imputato alle sole sentenze di condanna, introdotta dalla legge n. 46 del 2006, si giustificasse, nell'originario disegno della riforma, in quanto correlata alla quasi totale soppressione dell'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento. Venuta meno, tuttavia, quest'ultima — per effetto della declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 26 del 2007 di questa Corte — alla perdurante limitazione del potere di appello dell'imputato si contrappone, attualmente, un potere di appello della parte pubblica intatto rispetto alla disciplina anteriore: donde un evidente *vulnus* del principio di eguaglianza delle parti — in generale e nel processo penale — sancito dagli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost.

Risulterebbe leso, correlativamente, anche il diritto di difesa, giacché il proscioglimento con formule diverse da quelle della insussistenza e della mancata commissione del fatto comproverebbe un «coinvolgimento» nel fatto stesso, che l'imputato dovrebbe poter contestare in modo pieno: e ciò anche a fronte della possibilità che la pronuncia penale venga valutata — pur senza essere vincolante — nell'eventuale giudizio civile per le restituzioni e il risarcimento del danno. La validità dell'assunto risulterebbe, d'altro canto, di particolare evidenza nell'ipotesi — oggetto del giudizio *a quo* — di proscioglimento per perdono giudiziale, trattandosi di pronuncia che implica una sostanziale affermazione della colpevolezza dell'imputato.

4. — Le ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe relative alle medesime norme, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

5. — La questione è fondata, nei sensi e nei termini di seguito indicati.

5.1. — La legge n. 46 del 2006 — ispirata, secondo le univoche risultanze dei lavori parlamentari, al precipuo intento di sopprimere l'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento — ha inciso, in modo parallelo, anche sullo speculare potere dell'imputato.

In base al nuovo testo dell'art. 593 cod. proc. pen., come riscritto dall'art. 1 della novella, l'imputato e il pubblico ministero possono appellare incondizionatamente — come già in precedenza — le sentenze di condanna (comma 1), fatta eccezione per quelle che abbiano applicato la sola pena dell'ammenda (comma 3). Di contro — ed in ciò risiede il *novum* della riforma — la norma in questione, prima dell'intervento di questa Corte con la sentenza n. 26 del 2007, consentiva tanto al pubblico ministero che all'imputato di appellare le sentenze di proscioglimento solo in un'ipotesi del tutto marginale sul piano pratico, cioè quella della sopravvenienza o della scoperta di nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado (in sostanza, nel corso del breve termine per appellare).

Al di sotto della formale equiparazione delle parti, tale assetto racchiudeva — avuto riguardo alle pretese sostanziali di cui le parti stesse sono portatrici — due asimmetrie di segno contrapposto. Di fronte ad una pronuncia di primo grado totalmente sfavorevole, l'asimmetria era a svantaggio del pubblico ministero; quest'ultimo non poteva appellare la sentenza che avesse disatteso *per integrum* la pretesa punitiva fatta valere con l'azione intrapresa; invece, l'imputato era (ed è) ammesso a censurare con l'appello la sentenza che abbia completamente disatteso la propria affermazione di innocenza. Per contro, con riferimento all'ipotesi della decisione solo parzialmente sfavorevole, le posizioni risultavano — e risultano — invertite: il pubblico ministero è abilitato ad appellare la sentenza di condanna che abbia accolto solo in parte le proprie richieste; l'imputato, invece, non fruisce dell'omologo potere in rapporto alla sentenza di proscioglimento non integralmente soddisfattiva.

In effetti, la categoria delle sentenze di proscioglimento — che la riforma assoggetta ad un regime uniforme, quanto alla sottrazione all'appello dell'imputato — non costituisce un *genus* unitario, ma abbraccia ipotesi marcatamente eterogenee, quanto all'attitudine lesiva degli interessi morali e giuridici del proscioltto. A fianco di decisioni ampiamente liberatorie — quelle pronunciate con le formule «il fatto non sussiste» e l'«imputato non lo ha commesso» — detta categoria comprende, difatti, sentenze che, pur non applicando una pena, comportano — in diverse forme e gradazioni — un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell'imputato o, comunque, l'attribuzione del fatto all'imputato medesimo. Paradigmatiche le fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*: dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione (nel regime anteriore alla legge 5 dicembre 2005, n. 251), conseguente al riconoscimento di circostanze attenuanti; proscioglimento per cause di non punibilità legate a condotte o accadimenti *post factum*; proscioglimento per concessione del perdono giudiziale; quest'ultimo, in particolare, si traduce — per *communis opinio* — in una vera e propria affermazione di colpevolezza, non seguita dall'irrogazione della pena (peraltro con effetti preclusivi della reiterazione del beneficio: art. 169, quarto comma, cod. pen.).

Come evidenziato da questa Corte in numerose decisioni — concernenti le disposizioni del codice di procedura penale del 1930 che ponevano ampi limiti all'appello dell'imputato contro il proscioglimento, sia dibattimentale (artt. 512 e 513) che istruttorio (artt. 387, 395 e 399) — sentenze come quelle dianzi indicate sono idonee ad arrecare all'imputato significativi pregiudizi, sia di ordine morale che di ordine giuridico (si vedano, con riguardo alle sentenze di proscioglimento per estinzione del reato che presuppongano un sostanziale riconoscimento di colpevolezza, le sentenze n. 249 del 1989, n. 922 del 1988, n. 299 del 1985, n. 224 del 1983, n. 53 del 1981, n. 72 del 1979, n. 73 del 1978 e n. 70 del 1975; con riferimento al proscioglimento perché il fatto non costituisce reato, la sentenza n. 200 del 1986; con riguardo al proscioglimento per difetto di imputabilità, la sentenza n. 140 del 1989).

Il pregiudizio di ordine morale può risultare, in taluni casi, persino superiore a quello derivante da una sentenza di condanna: basti pensare al proscioglimento per totale infermità di mente o per cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti, anche quando non venga applicata una misura di sicurezza (al riguardo, si veda la sentenza n. 151 del 1967).

I pregiudizi di ordine giuridico si connettono a loro volta, in via generale, alla possibilità che l'accertamento di responsabilità o comunque di attribuibilità del fatto all'imputato, contenuto nelle sentenze in questione — ancorché privo di effetti vincolanti — pesi comunque in senso negativo su giudizi civili, amministrativi o disciplinari connessi al medesimo fatto. Talora, peraltro, il nocumento giuridico può discendere dalla pronuncia in modo diretto, come nel caso della sentenza di proscioglimento per estinzione del reato, che disponga la confisca di beni dell'imputato (eventualmente, di rilevante valore). Rispetto a tale misura di sicurezza — per il disposto dell'art. 579, comma 3, cod. proc. pen. — si ritiene non possa venire comunque in rilievo la clausola di salvezza degli artt. 579 e 680, contenuta nell'art. 593, comma 1, cod. proc. pen.: clausola da cui un indirizzo interpretativo (peraltro non pacifico) desume che l'imputato avrebbe conservato, anche dopo la riforma, il potere di appellare quantomeno il capo della sentenza di proscioglimento relativo all'applicazione di misure di sicurezza.

5.2. — Con la sentenza n. 26 del 2007 questa Corte ha rimosso l'asimmetria introdotta dalla legge n. 46 del 2006, a svantaggio della parte pubblica, in punto di impugnazione delle decisioni totalmente sfavorevoli. Essa, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., dell'art. 1 di detta legge, nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per l'ipotesi di *novum* probatorio; nonché della disposizione transitoria di cui all'art. 10 della legge stessa, nella parte in cui prevede che l'appello anteriormente proposto dal pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento, è dichiarato inammissibile.

Nell'occasione — a fianco dei rilievi che hanno indotto a ritenere incompatibili con il principio di parità delle parti le previsioni censurate; e pur ribadendo che il doppio grado di giurisdizione non forma oggetto di autonoma garanzia costituzionale — la Corte, ha osservato come «l'inappellabilità — sancita per entrambe le parti — delle sentenze di proscioglimento» si prestasse «a sacrificare anche l'interesse dell'imputato, segnatamente allorché il proscioglimento presupponga un accertamento di responsabilità o implichi effetti sfavorevoli». Profilo, questo, atto ad originare ulteriori dubbi di costituzionalità, in quell'occasione non sottoposti, peraltro, alla Corte stessa.

5.3. — Nell'odierno frangente, in cui proprio il tema dianzi indicato forma oggetto di scrutinio, non v'è dubbio che — al fine di assicurare il pieno rispetto dei parametri costituzionali evocati — la limitazione dei poteri di appello dell'imputato avverso le sentenze di proscioglimento, sancita dal comma 2 del novellato art. 593 cod. proc. pen., debba essere anch'essa rimossa: e debba essere rimossa — salvo quanto si osserverà poco oltre — nei termini ampi richiesti dalla Corte d'appello di Bari, con assorbimento dei *petita* più ristretti formulati dagli altri due giudici rimettenti, calibrati sulle ipotesi di specie.

Come già osservato in precedenza, difatti, la norma censurata — accomunando nel medesimo regime situazioni tra loro fortemente eterogenee — nega all'imputato, salvo il *novum* probatorio, un secondo grado di giurisdizione di merito nei confronti delle sentenze di proscioglimento, anche quando le stesse comportino una sostanziale affermazione di responsabilità o attribuiscono, comunque, il fatto al proscioltto, così da rendere configurabile un suo interesse all'impugnazione; e ciò pur a fronte del riconoscimento al pubblico ministero della facoltà di dolersi nel merito della sentenza di condanna, la quale abbia solo parzialmente recepito le richieste dell'accusa.

A ciò viene ad aggiungersi che, per effetto dell'intervento di riequilibrio operato dalla sentenza n. 26 del 2007 con riguardo all'ipotesi delle sentenze totalmente sfavorevoli, il pubblico ministero si trova, allo stato, a poter appellare incondizionatamente la sentenza di primo grado — diversamente dall'imputato — in rapporto ad entrambi gli esiti (proscioglimento e condanna).

Giova osservare ancora, sotto altro profilo, che — alla luce di un orientamento giurisprudenziale che appare ormai consolidato, dopo l'intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione sul punto — la legge n. 46 del 2006 non ha inciso, in senso limitativo, sul potere di appello della parte civile contro le sentenze di proscioglimento (al riguardo, si veda anche l'ordinanza n. 32 del 2007 di questa Corte). Ne consegue che anche rispetto a detta parte si riscontra un'analogha sperequazione, poiché la parte civile può appellare, a differenza dell'imputato, tanto la pronuncia assolutoria, quanto — ove vi abbia interesse — quella di condanna.

Tale assetto — palesemente asimmetrico — risulta lesivo sia del principio di parità delle parti (art. 111, secondo comma, Cost.), in quanto non appare sorretto — per quanto attiene ai rapporti tra imputato e parte pubblica — da alcuna razionale giustificazione, correlata al ruolo istituzionale del pubblico ministero o ad esigenze di corretta e funzionale esplicazione della giustizia; sia dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), stante l'evidenziata equiparazione di esiti decisori tra loro ampiamente diversificati — quali quelli ricompresi nel *genus* delle sentenze di

proscioglimento — nel medesimo regime di inappellabilità da parte dell'imputato. Il medesimo assetto si pone correlativamente in contrasto con il diritto di difesa (art. 24 Cost.), al quale la facoltà di appello dell'imputato risulta collegata come strumento di esercizio (si vedano, in quest'ultimo senso, oltre alla sentenza n. 26 del 2007, la sentenza n. 98 del 1994 e le sentenze, sopra citate, relative alle disposizioni del codice di rito abrogato).

La residua censura della Corte d'appello di Roma, relativa all'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo, resta assorbita.

6. — Dalla declaratoria di illegittimità costituzionale vanno escluse, peraltro, le sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni per le quali potrebbe essere inflitta la sola pena dell'ammenda.

Al riguardo, va infatti rilevato come — nel ripristinare, dopo il rinvio della legge alle Camere da parte del Capo dello Stato, una sia pur limitata possibilità di appello delle sentenze di proscioglimento (quella legata alle nuove prove decisive): possibilità che il testo originariamente approvato non contemplava — il legislatore della legge n. 46 del 2006 abbia omesso di reintrodurre la previsione di cui al previgente art. 593, comma 3, seconda parte, cod. proc. pen., che dichiarava inappellabili le sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa. E ciò quantunque il nuovo art. 593, comma 3, cod. proc. pen. continui a prevedere l'inappellabilità delle sentenze di condanna relative a contravvenzioni per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda.

Un simile regime potrebbe avere — teoricamente — una giustificazione ove si guardi al solo pubblico ministero, dal cui punto di vista il proscioglimento è un esito maggiormente sfavorevole rispetto alla condanna non congrua; ma non — per una ragione opposta — in relazione all'imputato. Appare, infatti, palesemente irrazionale che quest'ultimo sia ammesso ad appellare la sentenza che l'abbia prosciolto da una contravvenzione punibile con la sola ammenda (ancorché senza un pieno riconoscimento della sua innocenza), quando invece gli è precluso in radice l'appello contro la sentenza che, dichiarandone la responsabilità, abbia concretamente irrogato detta pena.

Occorre, dunque, evitare che la rimozione, con la presente sentenza, della condizione posta dalla legge n. 46 del 2006 all'appellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte dell'imputato, legata alle nuove prove decisive, generalizzi l'anzidetta incongruenza (circostrita, attualmente, ad una ipotesi del tutto marginale, come appunto quella delle nuove prove decisive). A tal fine la declaratoria di incostituzionalità va limitata alle sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni per le quali potrebbe essere inflitta, in concreto, la sola pena dell'ammenda (ossia dalle contravvenzioni punite solo con detta pena o con pena alternativa).

Tale soluzione appare maggiormente aderente alle linee generali del sistema rispetto all'altra — in astratto alternativamente ipotizzabile — di rimuovere, tramite lo strumento della declaratoria di incostituzionalità in via consequenziale, la previsione del comma 3 dell'art. 593 cod. proc. pen., consentendo all'imputato di appellare anche contro le sentenze di condanna alla sola pena dell'ammenda; questa seconda soluzione assumerebbe carattere marcatamente «creativo», determinando un risultato — la caduta di ogni limite oggettivo all'appello — privo di riscontro nel progresso assetto dell'istituto ed estraneo alla stessa *voluntas legis*. Si deve escludere, infatti, che — al di là del difetto di coordinamento normativo dianzi evidenziato — il legislatore della legge n. 46 del 2006 intendesse innovare il regime anteriore, quanto alla sottrazione all'appello delle sentenze relative alle contravvenzioni di minore gravità. Militano in tal senso sia il mantenimento del limite oggettivo all'appellabilità delle sentenze di condanna, di cui al comma 3 dell'art. 593 cod. proc. pen.; sia il carattere, come detto, del tutto marginale dell'ipotesi di appellabilità delle sentenze di proscioglimento introdotta dopo il rinvio della legge alle Camere da parte del Capo dello Stato; sia, infine, la circostanza che la legge n. 46 del 2006 aveva come obiettivo generale il contenimento, e non già l'ampliamento, dell'area dell'appellabilità.

7. — L'art. 1 della legge n. 46 del 2006 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva.

Correlativamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 10, comma 2, della citata legge n. 46 del 2006, nella parte in cui prevede che l'appello proposto prima dell'entrata in vigore della medesima legge dall'imputato, a norma dell'art. 593 cod. proc. pen., contro una sentenza di proscioglimento, relativa a reato diverso dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, sia dichiarato inammissibile.

La Corte — non potendo applicare l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la non omogeneità delle fattispecie — segnala tuttavia al legislatore l'opportunità di eliminare la dissimetria di poteri tra pubblico ministero e imputato, a svantaggio di quest'ultimo, escludendo l'appellabilità, anche da parte del pubblico ministero, delle sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della citata legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui prevede che l'appello proposto prima dell'entrata in vigore della medesima legge dall'imputato, a norma dell'art. 593 del codice di procedura penale, contro una sentenza di proscioglimento, relativa a reato diverso dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, sia dichiarato inammissibile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLIK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0251

N. 86

Sentenza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Censure prospettate dalle parti, non contenute nell'ordinanza di rimessione - Inammissibilità.

Sanità pubblica - Norme statali e della Regione Toscana - Dirigenti medici incaricati della direzione di una struttura sanitaria - Svolgimento in atto di attività extramuraria - Perdita della funzione dirigenziale senza distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria e quella in cui tale possibilità non vi sia - Denunciata irragionevolezza - Eccepita inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59, comma 1, come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67.
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Norme statali e della Regione Toscana - Dirigenti medici incaricati della direzione di una struttura sanitaria - Svolgimento in atto di attività extramuraria - Perdita della funzione dirigenziale senza distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria e quella in cui tale possibilità non vi sia - Lamentata irragionevolezza - Residualità dell'ipotesi di mancata predisposizione delle strutture per attività intramuraria - Possibile sussistenza di una situazione di disparità di mero fatto - Obbligo per gli organi direttivi delle ASL di predisporre strutture idonee per lo svolgimento di tale attività - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59, comma 1, come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge della Regione Toscana 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della l.r. n. 40/2005», promosso con ordinanza del 30 ottobre 2006 dal Tribunale di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento civile vertente tra S. V. ed altra e l'Azienda U.S.L. n. 9 di Grosseto, iscritta al n. 533 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione di S. V., della SOI SAMOI - Società Oftalmologica Italiana - Associazione Medici Oculisti Italiana nonché gli atti di intervento della Regione Toscana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Gualtiero Pittalis per S. V., Gian Carlo Muccio per la SOI AMOI, Società Oftalmologica Italiana - Associazione Medici Oculisti Italiana, Vincenzo Cocozza per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale ordinario di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — dell'art 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge della Regione Toscana 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della l.r. n. 40/2005».

Il giudice *a quo*, in particolare, dubita della legittimità costituzionale delle due norme, in quanto «comportano la perdita della funzione dirigenziale» (del ruolo sanitario) «in caso di scelta del medico di proseguire l'attività extra moenia senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità concreta non vi sia».

1.1. — Premette, in punto di fatto, il Tribunale rimettente — dopo avere rammentato di avere già investito la Corte costituzionale, sempre nell'ambito del medesimo giudizio, di analoga questione di legittimità costituzionale, con esito costituito in entrambi i casi da pronunce di restituzione degli atti ad esso rimettente, in ragione di sopravvenienze normative (ordinanze n. 309 del 2002 e n. 422 del 2005) — di essere stato adito, in funzione di giudice del lavoro, per la conferma del provvedimento, adottato ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, con il quale sono stati sospesi gli effetti della opzione espressa in data 20 maggio 2000 (a norma dell'art. 15-*quater*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992) dal ricorrente nel giudizio *a quo*, dirigente della divisione oculistica presso l'ospedale di Grosseto.

Precisa, dunque, il rimettente che l'oggetto del giudizio principale consiste nella conferma del provvedimento cautelare con il quale si è consentito al predetto dirigente sanitario di evitare l'esercizio dell'opzione — prevista dalla disposizione da ultimo richiamata — tra il rapporto esclusivo alle dipendenze dell'ospedale (implicante il divieto di esercizio della libera professione extramuraria), e lo svolgimento, invece, della libera professione *extra moenia*.

Ai sensi, difatti, del combinato disposto degli artt. 15-*quater*, comma 3, e 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 — entrambi aggiunti dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) — i dirigenti sanitari, già in servizio alla data del 31 dicembre 1998 (tale è la condizione in cui versa il ricorrente nel giudizio *a quo*), erano tenuti a comunicare — entro un termine originariamente fissato nel novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del suddetto d.lgs. n. 229 del 1999, e poi prorogato al 14 marzo 2000 dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari) — l'opzione in ordine al rapporto esclusivo (opzione che, oltretutto, si presumeva in assenza di diversa comunicazione), ciò che, oltre a costituire condizione indefettibile per il mantenimento degli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, comportava anche la necessità di limitare l'attività libero professionale esclusivamente a quella «intramuraria».

Assume, inoltre, il rimettente che, mentre l'adozione del provvedimento cautelare con cui sono stati sospesi gli effetti dell'opzione in favore del rapporto esclusivo poteva compiersi (e di fatto è stata compiuta) sulla base di una prognosi di incostituzionalità della relativa disciplina, la conferma di tale provvedimento presuppone, invece, la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto «il giudice della causa di merito, a differenza del giudice della causa avente natura cautelare, non può disapplicare una norma di legge».

1.2. — Ritenuta, pertanto, la perdurante rilevanza della questione, pur a seguito delle sopravvenienze normative che avevano indotto la Corte costituzionale a pronunciare le due ordinanze di restituzione degli atti sopra ricordate, il rimettente ribadisce che le due norme censurate — stabilendo che l'incarico di direzione di una struttura sanitaria, semplice o complessa, implica, senza eccezione alcuna, il rapporto di lavoro esclusivo — finiscono con il parificare, irragionevolmente, «il dirigente che possa esercitare un'effettiva scelta tra due opzioni entrambe praticabili (laddove siano state concretamente allestite le strutture per la libera professione *intra moenia*) e il dirigente a cui sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*», in ragione della mancata predisposizione di tali strutture.

Inoltre, la contestata disciplina, con previsione nuovamente irragionevole, impone al dirigente «di esercitare l'opzione prima di sapere se, effettivamente, l'azienda predisporrà le strutture necessarie all'esercizio della libera professione», costringendolo così «ad un salto nel buio».

Né, ad escludere detto inconveniente, potrebbe invocarsi il disposto del comma 10 del predetto art. 15-*quinquies*, che riconosce al medico — in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale — l'utilizzazione del proprio studio professionale, fino alla data, certificata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale *intra moenia* e comunque entro il 31 luglio 2007. Per un verso, infatti, siffatta previsione «costringe il medico ad esosi e caduchi investimenti strutturali», per altro verso è «comunque limitata alle attività professionali in regime ambulatoriale».

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità della questione, ovvero il rigetto della stessa.

La difesa erariale assume, difatti, l'inammissibilità della questione «per perdurante o comunque sopravvenuta irrilevanza». Previamente ripercorse tanto le vicende oggetto del giudizio principale, quanto l'evoluzione conosciuta dalla legislazione — sia statale che regionale — in materia, l'Avvocatura generale dello Stato contesta l'affermazione sulla quale il rimettente ha fondato la propria rinnovata iniziativa, ovvero che la Corte costituzionale — con la sentenza n. 181 del 2006 — non avrebbe «preso in considerazione l'ipotesi in cui non esista la concreta possibilità di espletare l'attività in regime di rapporto esclusivo», omettendo di valutare anche in base a tale circostanza la ragionevolezza della disciplina in contestazione.

Tale assunto sarebbe smentito, secondo la difesa erariale, da quel passaggio della citata sentenza ove si afferma che, nel quadro «di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata», non risulta irragionevole «la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale», e ciò anche in ragione del fatto «che la denunciata — e comunque indiretta — limitazione all'esercizio della libera professione», risulta «peraltro frutto di una precisa scelta del medico».

Inoltre, a rendere immune le norme censurate dal denunciato vizio di incostituzionalità — donde la richiesta, formulata in via di subordine dall'Avvocatura generale dello Stato, di declaratoria di non fondatezza della questione — soccorrerebbe la previsione del comma 10 dell'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, giacché essa, in via eccezionale e transitoria, abilita il sanitario all'utilizzazione del proprio studio professionale per lo svolgimento dell'attività intramuraria.

Né in senso contrario potrebbe sostenersi — prosegue la difesa erariale — che «detta previsione da un lato costringe il medico ad investimenti per attrezzare il proprio studio professionale e, dall'altro, esclude, o comunque rende estremamente difficoltoso, l'esercizio da parte dello stesso dell'attività libero professionale in regime di ricovero». Difatti, se così fosse — è la conclusione — «la questione andrebbe posta, caso mai, in termini di mancata previsione del rimborso delle spese sostenute» nel primo caso, essendo invece superata, nel secondo, grazie previsione contenuta nell'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), la quale fa carico al direttore generale dell'azienda sanitaria di assumere specifiche iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate nonché ad autorizzare l'utilizzazione di studi professionali privati.

3. — È intervenuta in giudizio la Regione Toscana per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata, atteso che la Corte costituzionale avrebbe già rilevato, con la sentenza n. 181 del 2006, la legittimità costituzionale della norma regionale censurata.

4. — Si è costituito in giudizio il ricorrente del giudizio principale.

Questi, richiamandosi alle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme censurate, rileva, in particolare, come soltanto attraverso l'accoglimento della stessa sarebbe possibile pervenire alla conferma del provvedimento cautelare adottato nel corso del giudizio principale, e dunque alla definitiva reintegrazione di esso ricorrente nell'esercizio delle funzioni di primario ospedaliero, unitamente al riconoscimento della continuazione della facoltà di esercizio della libera professione extramuraria, risultati questi ambedue conseguiti, sin qui, solo in via interinale, come del resto l'inibitoria imposta all'azienda ospedaliera grossetana, essendole fatto carico di non di dare corso alla procedura per il conferimento dell'incarico dirigenziale.

Ribadisce, per il resto, che i principi costituzionali di «eguaglianza, imparzialità, di buon andamento, proporzionalità, giusto mezzo e ragionevolezza» impongono che «l'esercizio dell'opzione di cui trattasi» — avente ad oggetto la scelta tra la possibilità, da un lato, di esercizio dell'attività libero-professionale *extra moenia*, accompagnata però dalla perdita delle funzioni di direzione di una struttura sanitaria, e quella, dall'altro, di svolgere unicamente la libera professione *intra moenia*, conservando le funzioni di direzione — venga richiesto al sanitario soltanto allorché siano state organizzate «le strutture e le attrezzature che effettivamente permettano l'esercizio della libera professione intramuraria».

A tale scopo mira, appunto, la sollevata questione di costituzionalità, la quale — osserva la parte privata — ha mantenuto inalterata la sua rilevanza anche dopo gli interventi legislativi, statali e regionali, che hanno nuovamente indotto la Corte costituzionale — con l'ordinanza n. 422 del 2005 — a restituire gli atti al giudice rimettente.

Ed infatti, se le modifiche apportate dall'art. 2-*septies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138 del 2004, al testo del comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 hanno interessato, «alleggerendole», le conseguenze dell'opzione per il rapporto esclusivo («essendo stata eliminata», osserva sempre la parte privata, «l'irreversibilità della scelta del rapporto esclusivo e l'impossibilità per il medico in rapporto non esclusivo di assumere incarichi di direzione»), resta pur sempre fermo «l'obbligo di optare», e ciò senza che possa assumere rilievo l'effettiva predisposizione, o meno, delle strutture necessarie allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria.

D'altra parte, poi, su tale profilo non ha inciso neppure la legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, la quale, anzi, ha inteso addirittura far rivivere il sistema — abbandonato dal legislatore statale — secondo cui gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, sono conferiti ai dirigenti sanitari «in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico».

5. — Si è costituita in giudizio anche la Società Oftalmologica Italiana - Associazione Medici Oculisti Italiani (SOI-AMOI), la quale, in via preliminare, ha chiarito di aver già spiegato intervento *ad adiuvandum* a sostegno della pretesa azionata dal ricorrente nel giudizio *a quo*, ciò che di per sé varrebbe a legittimare la sua partecipazione all'odierno giudizio.

Nel merito, oltre a fare propri i rilievi di cui all'ordinanza di rimessione, la predetta società sottolinea l'ininfluenza, rispetto ai già prospettati dubbi di costituzionalità, del mutamento subito dal quadro normativo di riferimento.

Essa, infine, ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale — oltre che delle disposizioni censurate dal rimettente — anche «delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 5» del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, nonché della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative», ipotizzando la «violazione degli artt. 3, 32, 33, 36, 41, 76, 97 e 117 della Costituzione».

6. — In data 13 febbraio 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale una nuova memoria.

Ricostruite, vieppiù, le vicende oggetto del presente giudizio, la difesa erariale osserva che il decreto legislativo n. 229 del 1999 «si è posto l'obiettivo di una radicale discontinuità rispetto alla disciplina previgente», proponendosi «di pervenire, seppure con gradualità, all'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari in ruolo al 31 dicembre 1998».

In particolare, mentre le «precedenti discipline avevano inteso collegare l'obbligo della scelta dei dirigenti sanitari all'approntamento delle relative strutture», attraverso l'inserimento — nel testo del d.lgs. n. 502 del 1992 — degli artt. da 15-*quinquies* a 15-*sexies*, «il legislatore ha volutamente scelto un sistema inverso a quello precedentemente in vigore, ossia di preventivamente assumere le differenti disponibilità all'attività *intra* o *extra moenia* e successivamente riorganizzare il servizio su tale base cognitiva». Pertanto, la decisione assunta a livello statale, «lungi dal costituire una scelta irragionevole, in quanto non permetterebbe di conoscere le opzioni effettivamente praticabili, costituisce espressione di un principio di razionalizzazione volto a dare concretezza alle scelte del legislatore».

Analogamente, il fatto che «la Regione Toscana abbia voluto condizionare l'attribuzione di incarichi apicali alla scelta del rapporto esclusivo, non solo non confligge con alcuna disposizione di rango costituzionale, ma è proprio il portato della legge di riforma del titolo V della Costituzione», che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la materia della tutela della salute. Inoltre, la scelta del legislatore regionale appare «funzionale alla protezione di altri interessi ed altre esigenze parimenti fatte oggetto di protezione costituzionale».

Su tali basi, quindi, la difesa erariale ha ribadito le conclusioni già formulate.

7. — Sempre in data 13 febbraio anche la SOI-AMOI ha depositato, presso la cancelleria della Corte costituzionale, una nuova memoria.

Essa ribadisce di voler «esporre considerazioni che estendono e rafforzano, a suo parere, la manifesta illegittimità delle norme in questione».

Deduce, pertanto, la violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto altro profilo, assumendo, in particolare, che le norme censurate «sembrano impedire non solo le condizioni di libertà e di eguaglianza del cittadino medico, ma anche l'esercizio della sua personalità umana (indissolubilmente legata alla sua professione)», nonché «il diritto acquisito alla libera professione». Viene ipotizzata, inoltre, la violazione dell'art. 32 Cost., atteso che l'esercizio del diritto alla salute sarebbe «strettamente collegato con la libera scelta del medico e dunque con l'esercizio del rapporto fiduciario da parte dell'utente che, per effetto del sistema delineato, viene, come si è visto, del tutto compromesso».

Del pari, è dedotto il contrasto delle norme censurate con il combinato disposto degli artt. 3 e 36 Cost., «la cui armonizzante lettura dispone parità di trattamento in rapporto a parità di compiti e di condizioni dei lavoratori», e con l'art. 41 Cost., poiché la libera competizione tra i medici del Servizio sanitario nazionale verrebbe «sicuramente compromessa» dal sistema delineato dalle norme stesse.

Infine, si ipotizza la violazione dell'art. 76 Cost., atteso che il d.lgs. n. 229 del 1999 — nel dettare la previsione di cui all'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 — «avrebbe esorbitato lo spazio offerto dal legislatore delegante».

Ribadisce la SOI-AMOI, conclusivamente, l'attualità dei descritti rilievi di illegittimità costituzionale, anche alla luce di quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2007, secondo cui la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) appare «espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti».

Né, poi, una nuova decisione di restituzione degli atti potrebbe essere giustificata dalla sopravvenienza dell'art. 3 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), atteso che tale norma non farebbe «che ribadire l'ennesima disposizione» finalizzata ad «indurre le Regioni e le AUSL ad adottare misure organizzative tali da consentire in concreto la libera professione intramuraria in ogni situazione», oltretutto senza prevedere «alcun finanziamento per i propositi — sempre vanificati — di effettiva organizzazione a sostegno dell'attività professionale intramuraria», anzi facendo «espresso divieto di oneri aggiuntivi nell'impiego di personale che dovrebbe essere posto a sostegno di tale attività».

8. — Anche la Regione Toscana, del pari in data 12 febbraio, ha depositato, presso la cancelleria della Corte costituzionale, una nuova memoria.

La Regione evidenzia, innanzitutto, come il Tribunale rimettente abbia ribadito i dubbi di legittimità costituzionale delle norme censurate — con riferimento al solo art. 3 Cost. — «limitatamente al profilo della prevista perdita della funzione dirigenziale in ogni caso di scelta di proseguire l'attività *extra moenia*, senza distinguere tra l'ipotesi in cui vi fosse l'alternativa della libera professione *intra moenia* e quella in cui tale alternativa non vi fosse per carenza di strutture aziendali all'uopo dedicate».

Ciò premesso, essa deduce che, subito dopo l'emissione dell'ordinanza di rimessione, è intervenuta la delibera della Giunta regionale della Toscana 23 luglio 2007, n. 555 di recepimento delle disposizioni di cui al decreto legislativo 28 luglio 2000, n. 254 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, per il potenziamento delle strutture per l'attività libero-professionale dei dirigenti sanitari), il quale prevedeva «la realizzazione da parte delle aziende sanitarie, tramite un programma di investimenti ad hoc» di apposite «strutture per l'esercizio della libera professione *intra moenia*». In particolare, detta delibera «stabiliva per quanto attiene all'Azienda USL 9 di Grosseto la realizzazione di strutture per lo svolgimento dell'attività *intra moenia* entro il 31 luglio 2007».

Inoltre, la difesa regionale segnala come l'art. 1 della legge n. 120 del 2007 abbia espressamente previsto che, al fine di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assumono le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, necessari per rendere disponibili i locali destinati a tale attività» (così, testualmente, il comma 1), stabilendo, altresì, che l'adozione di tali iniziative «dovrà essere completata entro il termine di diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007» (in tal senso il comma 2).

In attuazione di tali previsioni, prosegue la Regione Toscana, «l'Azienda USL 9 di Grosseto ha già predisposto tutti gli spazi e le tecnologie idonee all'attività intramuraria», come attesterebbe la delibera aziendale n. 494 del 2007.

In forza di tali ultime considerazioni, la Regione assume in via pregiudiziale — non senza previamente eccepire, peraltro, «l'inammissibilità degli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle parti private intervenute nel presente giudizio incidentale, non richiamate nell'ordinanza di rimessione» (cita, in proposito, la sentenza n. 405 del 1999) e comunque l'impossibilità di imputare il vizio di eccesso dalla delega, pure da esse prospettato, alle leggi regionali (cita la sentenza n. 221 del 1992 e l'ordinanza n. 209 del 2005) — che la questione sollevata non sarebbe «assistita dal requisito della rilevanza».

Nel merito, la Regione deduce l'infondatezza della questione, richiamando le sentenze della Corte costituzionale n. 63 del 2000, n. 353 del 1993, oltre che la sentenza n. 181 del 2006, con la quale, in particolare, si è provveduto «a sindacare le specifiche norme oggetto dell'odierno giudizio di costituzionalità, riconoscendone la legittimità costituzionale proprio in relazione all'art. 3 (oltre che all'art. 117 della Costituzione)».

In particolare, la Corte ha affermato — sottolinea la difesa regionale — che «non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale», e ciò anche in ragione del fatto «che la denunciata — e comunque indiretta — limitazione all'esercizio della libera professione», risulta «peraltro frutto di una precisa scelta del medico».

Richiamate, pertanto, anche le sentenze n. 147 del 2005, n. 330 del 1999 e n. 145 del 1985, la Regione insiste per la declaratoria di non fondatezza della questione sollevata.

Quanto, poi, in particolare, alla specifica doglianza del rimettente — circa l'assenza delle condizioni che permetterebbero al sanitario di compiere una scelta consapevole in favore del rapporto esclusivo — decisiva appare alla difesa regionale la circostanza che «il legislatore, con l'art. 15-*quinquies*, comma 10, al fine di ovviare a possibili disfunzioni organizzative, ha consentito l'utilizzo di studi professionali privati, laddove e fino a quando l'azienda non abbia reperito gli spazi adeguati all'esercizio dell'*intra moenia*»; ne consegue, pertanto, che per lo stesso ricorrente del giudizio principale, «nel momento in cui è stato chiamato ad esercitare l'opzione a favore del regime esclusivo, l'esercizio dell'attività intramuraria era, comunque, garantito, anche nelle forme della cd. *intra moenia* allargata».

Considerato in diritto

1. — Torna all'esame di questa Corte la questione, già sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro, in relazione alla quale sono già state adottate due ordinanze di restituzione degli atti al giudice rimettente (ordinanze n. 309 del 2002 e n. 422 del 2005) in ragione di *ius superveniens*.

Con l'ordinanza di rimessione di cui in epigrafe, il medesimo Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — dell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della l.r. n. 40/2005».

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle suddette norme, in quanto «comportano la perdita della funzione dirigenziale» di una struttura sanitaria «in caso di scelta del medico di proseguire l'attività *extra moenia* senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità concreta non vi sia».

1.2. — Ritenuta la perdurante rilevanza della questione, pur a seguito delle sopravvenienze normative che avevano indotto questa Corte a pronunciare le due ordinanze di restituzione degli atti sopra ricordate, il rimettente assume che le norme censurate — stabilendo che l'incarico di direzione di una struttura sanitaria, semplice o complessa, implica, senza eccezione alcuna, il rapporto di lavoro esclusivo — finiscono con il parificare, irragionevolmente, «il dirigente che possa esercitare un'effettiva scelta tra due opzioni entrambe praticabili (laddove siano state concretamente allestite le strutture per la libera professione *intra moenia*) e il dirigente a cui sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*», in ragione della mancata predisposizione di tali strutture.

Inoltre, la contestata disciplina, con previsione oltretutto irragionevole, impone al dirigente «di esercitare l'opzione prima di sapere se, effettivamente, l'azienda predisporrà le strutture necessarie all'esercizio della libera professione», costringendolo così «ad un salto nel buio».

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità della questione, ovvero il rigetto della stessa.

In particolare, la difesa erariale reputa che il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente debba ritenersi superato alla luce di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 181 del 2006. Si tratta della pronuncia che ha definito un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto, tra le altre norme, tanto l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138 (disposizione, questa, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, cancellando il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari), quanto l'art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 (cioè proprio una delle due norme censurate dall'odierno rimettente), il quale prevede che gli incarichi di direzione delle strutture organizzative sanitarie siano conferiti ai dirigenti sanitari «in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico».

3. — Si sono costituiti nel presente giudizio il ricorrente del giudizio principale e la Società Oftalmologica Italiana - Associazione Medici Oculisti Italiani (SOI-AMOI), già interveniente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal giudice rimettente e sollecitando un ampliamento del *thema decidendum*.

In particolare, la predetta SOI-AMOI ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale anche «delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 5» del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), e delle norme «di cui agli artt. 15, 15-*bis*, 15-*ter*, 15-*quater*, 15-*quinqies*, 15-*sexies*, 15-*nonies*» del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative», ipotizzando la «violazione degli artt. 3, 32, 33, 36, 41, 76, 97 e 117 della Costituzione».

4. — È intervenuta anche la Regione Toscana per chiedere il rigetto della questione, richiamando anch'essa la già citata sentenza n. 181 del 2006.

In via preliminare, peraltro, la Regione ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dell'ampliamento del *thema decidendum*, rispetto a quello prospettato nell'ordinanza di rimessione.

Essa, inoltre, ha dedotto il difetto di rilevanza della questione sollevata, in quanto, essendo stata eccepita l'illegittimità delle norme censurate «sul presupposto della mancanza degli spazi idonei per lo svolgimento dell'attività *intra moenia*», la censura sarebbe divenuta irrilevante per effetto della deliberazione della Giunta regionale della Toscana 23 luglio 2007, n. 555 (la quale, in relazione proprio all'Azienda USL 9 di Grosseto, ha stabilito la realizzazione delle strutture per lo svolgimento dell'attività *intra moenia* entro il 31 luglio 2007), e, soprattutto, della deliberazione aziendale n. 494 del 2007 (nella quale si dà atto che la predetta Azienda ha già predisposto tutti gli spazi e le tecnologie idonei all'attività intramuraria).

5. — In via preliminare, debbono essere esaminate proprio le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla Regione Toscana.

5.1. — La prima eccezione è fondata.

Deve, infatti, ribadirsi, quanto all'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale, che esso è «limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, poiché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissate, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (così, testualmente, l'ordinanza n. 174 del 2003, nonché, nello stesso senso, la sentenza n. 244 del 2005 e l'ordinanza n. 273 del 2005).

Conseguentemente, devono ritenersi inammissibili le deduzioni delle parti private, costitutesi nel presente giudizio, dirette ad estendere il *thema decidendum* non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente.

5.2. — Non può essere accolta, invece, l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, atteso che le deliberazioni alle quali fa riferimento la difesa regionale sono di epoca successiva, oltre che alla instaurazione del giudizio *a quo*, anche alla stessa ordinanza di rimessione.

6. — Ciò premesso, passando ad esaminare il merito del presente giudizio, deve rilevarsi come la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto non sia fondata.

7. — Al riguardo, appare necessario ripercorrere, nei suoi passaggi più significativi, l'evoluzione complessiva della disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale, contraddistinta sin dall'origine da un tendenziale disfavore nei confronti dello svolgimento dell'attività libero-professionale.

7.1. — In tale prospettiva, deve rammentarsi, innanzitutto, che ai sensi dell'art. 43, lettera *d*), della legge 12 febbraio 1968, n. 132 (Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera), venne stabilito il principio dell'incompatibilità tra rapporto di servizio «a tempo definito» del medico ospedaliero e l'esercizio di attività professionale in case di cura private, principio che superò indenne lo scrutinio di costituzionalità condotto con la sentenza n. 103 del 1977. Questa Corte, infatti, sottolineò gli «effetti negativi ed impeditivi» che avrebbe avuto, rispetto alla scelta legislativa di potenziare con nuove strutture il servizio pubblico di assistenza ospedaliera, «il consentire alla collaterale organizzazione dell'assistenza sanitaria privata di assorbire, con impegni quasi sempre non accidentali, il personale sanitario ospedaliero».

Detta scelta legislativa venne, poi, confermata dall'art. 24 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 (Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri), che, dando attuazione al suddetto principio di incompatibilità, definì compiutamente due diverse tipologie di rapporti di lavoro. Si prevede, infatti, accanto ad un rapporto a «tempo pieno» (instaurato «a domanda» e comportante l'attribuzione di un «premio di servizio», che bilanciava la «rinuncia alla attività libero-professionale extra-ospedaliera» e la «totale disponibilità» per i compiti d'istituto dell'ente ospedaliero), un rapporto a «tempo definito», contraddistinto dalla «facoltà del libero esercizio professionale, anche fuori dell'ospedale», purché non in contrasto con le incompatibilità disposte dal predetto art. 43, lettera *d*), della citata legge n. 132 del 1968.

7.2. — Tale impianto complessivo risultò confermato anche dall'art. 35, secondo comma, lettere *c*) e *d*), del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali).

Infatti, da un lato, venne ribadito il diritto dei medici a «tempo pieno» ad esercitare attività libero-professionale intramuraria, e cioè esclusivamente «nell'ambito dei servizi, presidi e strutture dell'unità sanitaria locale, sulla base di norme regionali», limitandola, al di fuori di tale ambito, soltanto a «consulti e consulenze non continuativi», autorizzati «sulla base di norme regionali»; dall'altro, si stabilì, per i sanitari a «tempo definito», la facoltà di svolgere — purché in orari compatibili e non in contrasto con gli interessi ed i fini istituzionali della struttura sanitaria — l'attività libero-professionale extramuraria, anche «in regime convenzionale», in conformità con le direttive degli accordi nazionali.

7.3. — Segna, viceversa, una cesura rispetto a questa evoluzione l'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica).

Con tale intervento il legislatore, vietando ai medici a «tempo definito» prestazioni di lavoro in regime convenzionale o presso strutture convenzionate, ha nel contempo liberalizzato del tutto l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e ha incentivato «la scelta per il rapporto di lavoro dipendente, assicurando in tal caso, a semplice domanda, il passaggio dal tempo definito al tempo pieno anche in soprannumero» (sentenza n. 457 del 1993).

La liberalizzazione, per tutto il personale sanitario, dell'esercizio della attività professionale in regime esclusivamente privatistico — che, come osservato da questa Corte nella sentenza n. 330 del 1999, «si conformava, per certi aspetti, alla logica della aziendalizzazione del Servizio sanitario e della privatizzazione del rapporto di lavoro del personale dipendente» — determinava, come ulteriore effetto, che anche i medici a tempo pieno potessero svolgere attività extramuraria, senza la precedente limitazione ai soli consulti e consulenze non continuativi.

Orbene, in una situazione siffatta, i soggetti, pubblici e privati, che erogavano prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale, «potevano essere scelti liberamente dal cittadino e venivano retribuiti in base alle prestazioni rese»; si veniva così a determinare una forte «concorrenzialità tra strutture sanitarie pubbliche e strutture sanitarie private» (ancora la citata sentenza n. 330 del 1999).

Rispetto a tale situazione, pertanto, «rischiava di apparire contraddittoria la facoltà, riconosciuta al sanitario dipendente pubblico, di esercitare l'attività professionale anche all'esterno della struttura di appartenenza», e ciò tanto più per il dirigente medico, giacché il medesimo «in questo nuovo modello organizzativo, appariva in grado di contribuire efficacemente a determinare sia le scelte strategiche ed operative dell'azienda, attraverso la partecipazione al Consiglio dei sanitari, sia quelle specifiche del dipartimento o del servizio, cui era preposto», donde allora «le premesse per il profilarsi di una situazione di conflitto di interessi, qualora il medico svolgesse libera attività professionale extramuraria».

È, dunque, in tale contesto che il legislatore «ha adottato misure per incentivare l'attività professionale intramuraria» ed essa soltanto, e ciò in coerenza con una «evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata». A questa stessa logica, inoltre, risponde «la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale» nelle forme dell'*extra moenia*, da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale, previsione che, come affermato da questa Corte, «non appare irragionevole» (ancora la sentenza n. 330 del 1999).

7.4. — La concreta attuazione di tale disegno è stata affidata all'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, che enuncia, tra gli altri, il principio secondo cui gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario (art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) e quello che ricollega a detto rapporto esclusivo «il diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio», unicamente «nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera *a*, del medesimo art. 15-*quinquies*).

Il citato art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 ha inserito nel d.lgs. n. 502 del 1992, tra gli altri, gli artt. 15-*quater* (Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario), 15-*quinquies* (Caratteristiche del rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari) e 15-*sexies* (Caratteristiche del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari che svolgono attività libero-professionale extramuraria).

Tale regime, in particolare, è quello applicabile anche nei confronti dei «dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 1998» (tale è la condizione del ricorrente nel giudizio *a quo*). Per questi ultimi, anzi, è stato previsto un meccanismo di opzione tacita in favore del rapporto esclusivo (con conseguente perdita della facoltà di svolgere l'attività libero-professionale *extra moenia*), atteso che gli interessati, ai sensi dell'art. 15-*quater*, comma 3, del citato d.lgs. n. 502 del 1992, risultavano «tenuti a comunicare al direttore generale l'opzione in ordine al rapporto esclusivo» (entro un termine originariamente fissato nel novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 229 del 1999 e poi prorogato al 14 marzo 2000 dal decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49, recante «Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari»), prevedendosi, inoltre, che, in «assenza di comunicazione», l'opzione del dipendente «per il rapporto esclusivo» fosse da presumersi.

7.4.1. — Nel quadro normativo derivante dai molteplici interventi legislativi cui si è accennato, è stato, tuttavia, previsto un parziale temperamento del principio secondo cui l'esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario implica lo svolgimento della sola attività libero-professionale intramuraria.

Infatti, l'espressa salvezza — come emerge, in particolare, dalla scelta compiuta dal citato art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 di inserire anche la previsione di cui alla lettera *a*), nel testo dell'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 — di «quanto disposto dall'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448» (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), già allora comportava l'impegno del direttore generale delle aziende ospedaliere, fino alla realizzazione di «idonee strutture e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale», «ad assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate nonché ad autorizzare l'utilizzazione di studi professionali privati».

E per dare concreta attuazione a tale prescrizione, con decreto del Ministro della sanità 28 febbraio 1997 (Attività libero-professionale e incompatibilità del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), si è fatto carico ai «direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» di adottare, sentite le organizzazioni sindacali del personale della dirigenza sanitaria, «un apposito atto regolamentare per definire le modalità organizzative dell'attività libero-professionale del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario» (così l'art. 4). Con previsione analoga, anche il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale) stabilisce che i «direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, avvalendosi del collegio di direzione, adottano, in conformità alle direttive regionali, alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro e del presente atto di indirizzo e coordinamento, un apposito atto aziendale per definire le modalità organizzative dell'attività libero-professionale del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario» (art. 5).

Né è senza significato — ancora nella prospettiva della concreta attuazione del sistema incentrato sull'esercizio dell'attività libero-professionale *intra moenia* — la previsione di cui all'art. 1 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001 (Ripartizione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254), che ha «approvato il programma per la realizzazione delle strutture sanitarie destinate all'attività libero-professionale intramuraria per un ammontare complessivo di lire 1.599.636.179.465 pari a euro 826.143.140,92».

7.4.2. — La tendenza — di cui sono espressione, oltre alla previsione legislativa da ultimo richiamata, i citati provvedimenti attuativi in sede amministrativa — a rendere meno problematico il passaggio al nuovo regime del rapporto esclusivo (o meglio, ad attenuare le conseguenze derivanti dall'abbandono dell'attività libero-professionale *extra moenia*) si è viepiù consolidata, negli anni, alla luce di una serie di ulteriori interventi legislativi.

Rileva, in tale prospettiva, innanzitutto, quanto stabilito dagli artt. 1 e 3 del decreto legislativo 28 luglio 2000, n. 254 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, per il potenziamento delle strutture per l'attività libero-professionale dei dirigenti sanitari).

Il primo di tali articoli — nell'introdurre nel testo del d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 15-*duodecies* (significativamente rubricato «Strutture per l'attività libero professionale») — ha fatto carico alle Regioni di provvedere, entro il 31 dicembre 2000, «alla definizione di un programma di realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria». Esso, inoltre, ha stabilito che il Ministro della sanità (oggi della salute), d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, determini, seppure entro un limite complessivo dalla stessa norma prefissato, l'ammontare dei fondi «utilizzabili da ciascuna Regione per gli interventi» suddetti. Sempre ai sensi, poi, del predetto art. 1 si è previsto che «in caso di ritardo ingiustificato rispetto agli adempimenti fissati dalle regioni per la realizzazione delle nuove strutture e la acquisizione delle nuove attrezzature e di quanto necessario al loro funzionamento, la regione vi provvede tramite commissari *ad acta*».

Quanto, invece, all'art. 3 del predetto d.lgs. n. 254 del 2000, esso — nel novellare il testo del comma 10 dell'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, dettando una disposizione speculare a quella già prevista, per l'attività libero-professionale in regime di ricovero, dal già citato art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998 — ha stabilito che al dirigente sanitario «è consentita, in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale, limitatamente alle medesime attività e fino al 31 luglio 2003, l'utilizzazione del proprio studio professionale».

Successivamente, con nuovi interventi legislativi che si ispirano alla stessa logica, tale termine è stato prorogato prima al 31 luglio 2005 (art. 1, comma 1, del decreto-legge 23 aprile 2003, n. 89, recante «Proroga dei termini relativi all'attività professionale dei medici e finanziamento di particolari terapie oncologiche ed ematiche, nonché delle transazioni con soggetti danneggiati da emoderivati infetti», comma inserito dalla legge di conversione 20 giugno 2003, n. 141), poi al 31 luglio 2006 (in virtù di quanto stabilito dall'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per il prezzo dei farmaci non rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale nonché in materia di confezioni di prodotti farmaceutici e di attività libero-professionale intramuraria», articolo aggiunto dalla legge di conversione 26 luglio 2005, n. 149), e, da ultimo, «fino alla data, certificata dalla regione o dalla provincia autonoma, del completamento da parte dell'azienda sanitaria di appartenenza degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque entro il 31 luglio 2007» (art. 22-*bis*, comma 2, 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», aggiunto dalla relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248).

Ancora nella prospettiva cui si è accennato — accanto alla previsione contenuta nel citato art. 2-*septies*, comma 1, del d.l. n. 81 del 2004 (articolo aggiunto dalla relativa legge di conversione n. 138 del 2004), il quale, nel modificare il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, ha inteso conferire all'opzione in favore del rapporto esclusivo carattere non più irreversibile, stabilendo, difatti, che i dirigenti sanitari «possono optare, su richiesta da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno, per il rapporto di lavoro non esclusivo, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo» — deve essere menzionata la disciplina recata dall'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

Tale articolo ha previsto, innanzitutto, che Regioni e Province autonome, al fine di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, devono assumere «le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, necessari per rendere disponibili i locali destinati a tale attività» (così, in particolare, il comma 1). Nel sancire, poi, che l'adozione di tali iniziative (comma 2) «dovrà essere completata entro il termine di diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007», il legislatore ha inoltre stabilito che, limitatamente a tale periodo e agli ambiti in cui non sia stata ancora data attuazione alle necessarie iniziative, continuino «ad applicarsi i provvedimenti già adottati per assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria», anche oltre quel termine del 31 luglio 2007 fino al quale è stata prorogata la possibilità di svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale mediante l'utilizzazione, da parte dei dirigenti sanitari, del proprio studio professionale. Sempre con il suddetto comma 2 si è, altresì, previsto che Regioni e Province autonome, del pari entro diciotto mesi dal 31 luglio 2007, procedano «all'indi-

viduazione e all'attuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382» (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica).

Significativo appare, poi, il disposto di cui al comma 4 dell'articolo in esame, secondo il quale, tra le misure di cui al comma 2, «può essere prevista, ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nell'ambito delle risorse disponibili, l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni»; per la sola attività clinica e diagnostica ambulatoriale è stabilito (comma 9) che «gli spazi e le attrezzature dedicati all'attività istituzionale possono essere utilizzati anche per l'attività libero-professionale intramuraria, garantendo la separazione delle attività in termini di orari, prenotazioni e modalità di riscossione dei pagamenti».

Ai sensi, inoltre, del comma 5 si fa carico ad ogni «azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico» di predisporre «un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria», disciplinando, con il successivo comma 6, le modalità di approvazione dei detti piani.

Di rilievo, infine, è la norma contenuta nel comma 7, secondo cui Regioni e Province autonome «assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti».

8. — Alla luce, pertanto, di tale complessiva disciplina, così come essa si è venuta stratificando ed attuando nel tempo, risulta evidente il carattere assolutamente residuale della ipotesi alla quale si riferisce il rimettente nel sollevare la presente questione di legittimità costituzionale.

Ed invero, il caso nel quale la scelta del dirigente, in favore del rapporto esclusivo, rappresenterebbe «un salto nel buio» (per adoperare le parole del Tribunale di Grosseto) si presenta sostanzialmente come un'evenienza del tutto marginale e, in definitiva, di carattere accidentale.

9. — La conclusione della non fondatezza della questione sollevata dal rimettente non postula, tuttavia, che possa essere condivisa la tesi sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla difesa della Regione Toscana secondo cui tale conclusione deriverebbe da una pedissequa applicazione di quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 181 del 2006.

La citata pronuncia ha, innanzitutto, affermato che le singole Regioni «sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo» (è quanto ha fatto il legislatore toscano con il censurato art. 59, comma 1, della legge regionale n. 40 del 2005), ora, invece, «facendo della scelta in suo favore un criterio preferenziale per il conferimento degli incarichi di direzione».

Essa, inoltre, ha proceduto ad uno scrutinio sulla ragionevolezza della norma regionale, sospettata di illegittimità costituzionale dal Tribunale ordinario di Grosseto, sotto un profilo diverso da quello evocato dal rimettente. Difatti, con la citata sentenza, questa Corte si è limitata a stabilire che, nel «quadro di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata, (...) non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale»; e ciò anche in ragione del fatto «che la denunciata — e comunque indiretta — limitazione all'esercizio della libera professione» risulta «peraltro frutto di una precisa scelta del medico».

È rimasto, dunque, estraneo al *decisum* di detta pronuncia il tema della presunta irragionevolezza dell'art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, e con esso anche dell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, dipendente dal fatto che entrambe le disposizioni, ricorrendo certe condizioni fattuali, non garantirebbero una scelta consapevole a favore del rapporto esclusivo.

10. — Alla luce delle considerazioni innanzi svolte deve affermarsi che l'inconveniente lamentato dal rimettente e dalle parti private, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle differenti condizioni fattuali in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche. Da ciò consegue che, al più, può venire in rilievo una situazione di disparità di mero fatto, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell'art. 3 Cost. (da ultimo, ordinanze n. 375, n. 186 e n. 142 del 2006).

Ha affermato, difatti, questa Corte che «le cosiddette disparità di mero fatto — ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione — non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione (...) del principio di uguaglianza» (così in particolare, *ex multis*, sentenza n. 417 del 1996).

11. — Da ultimo, deve rilevarsi che l'eventuale inadempimento (o il ritardo nell'adempimento) da parte degli organi delle strutture sanitarie pubbliche, in special modo del direttore generale di esse (come implicitamente conferma il comma 7 dell'art. 5 della legge n. 120 del 2007, nel prevedere la possibilità della destituzione di quest'ultimo), nella predisposizione di quanto necessario per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei medici che abbiano optato per il rapporto esclusivo, potrebbe dare luogo a gravi forme di responsabilità dei medesimi organi. Risultano, quindi, previsti, adeguati strumenti affinché possano trovare rimedio i descritti inconvenienti di fatto lamentati dal giudice rimettente e dalle parti private costitutesi nel presente giudizio.

D'altra parte, l'eventuale accoglimento della tesi secondo cui, per ovviare ai suddetti inconvenienti di fatto, occorrerebbe la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, sarebbe soltanto idoneo, in buona sostanza, a dare vita ad un regime in cui l'opzione per il rapporto esclusivo non costituisca più un *prius*, bensì un *posterius*, rispetto alla predisposizione delle strutture occorrenti per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, e si risolverebbe, inevitabilmente, in un grave fattore di disincentivazione nell'assunzione, da parte dei soggetti a ciò competenti, delle iniziative necessarie a garantire la funzionalità del sistema configurato dal d.lgs. n. 229 del 1999.

A tutto ciò va aggiunto che, subordinando — come in sostanza richiede il giudice *a quo* — l'esercizio della scelta in favore del rapporto esclusivo, da parte del dirigente sanitario, al preventivo allestimento di quanto necessario per l'esercizio della professione nelle forme dell'*intra moenia*, si finirebbe con il contravvenire ad un elementare principio di programmazione delle scelte organizzative demandate all'amministrazione sanitaria (principio cui si ispira il d.lgs. n. 229 del 1999), costringendo, pertanto, quest'ultima ad invertire la normale sequenza degli adempimenti necessari al corretto funzionamento del sistema.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-quinquies, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della L.R. n. 40/2005», sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 87

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Riabilitazione civile - Abrogazione del procedimento di riabilitazione ad opera del d.lgs. n. 5 del 2006 - Ultrattività della previgente legge fallimentare nei confronti di coloro che sono stati dichiarati falliti con integrale applicazione della pregressa normativa - Mancata previsione - Lamentata lesione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del diritto di difesa - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo e sopravvenuta sentenza di illegittimità costituzionale - Necessità di un nuovo esame sulla rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, artt. 17 (*recte*: 15), 47, 128, 129 e 150; d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, artt. 24, 25 e 26 (*rectius*: artt. 24, comma 1, lettera *n*), 25, comma 1, lettera *n*) e 26, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 17 (*recte*: 15), 47, 128, 129 e 150 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nonché degli artt. 24, 25 e 26 (*rectius*: artt. 24, comma 1, lettera *n*, 25, comma 1, lettera *n*, e 26, comma 1, lettera *b*) del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), promossi con ordinanza del 26 febbraio 2007 dal Tribunale ordinario di Udine, con 7 ordinanze del 19 gennaio 2007 e 3 ordinanze del 14 marzo 2007 dal Tribunale ordinario di Pescara, rispettivamente iscritte ai nn. 521, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 719, 720, 721 e 722 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28, 36 e 42, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 13 febbraio 2008 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio originato dalla istanza di D. G. G., dichiarata fallita con sentenza del 5 giugno 1991, volta ad ottenere, dopo cinque anni dalla chiusura del fallimento, disposta con decreto del 19 ottobre 2000, la dichiarazione di riabilitazione *ex art.* 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), il Tribunale ordinario di Udine, con ordinanza depositata il 26 febbraio 2007, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 17 (*recte*: 15), 47, 128, 129 e 150 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nonché degli artt. 24, 25 e 26 (*rectius*: artt. 24, comma 1, lettera *n*), 25, comma 1, lettera *n*), e 26, comma 1, lettera *b*) del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti);

che il Tribunale rimettente, osservato che, essendo stato abolito il registro dei falliti a seguito della intervenuta abrogazione dell'art. 50 della legge fallimentare, ed essendo, conseguentemente, anche caduta la previsione della iscrizione in esso del nominativo delle persone delle quali fosse stato dichiarato il fallimento, sono venute meno le conseguenze pregiudizievoli che erano connesse alla predetta iscrizione, rileva che deve ritenersi non più esperibile la procedura di riabilitazione connessa ai fallimenti già chiusi alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, posto che l'art. 150 dello stesso decreto legislativo prevede che si continui ad applicare la precedente disciplina fallimentare solo alle procedure ancora pendenti al momento della entrata in vigore della nuova normativa, mentre la riabilitazione presuppone la già avvenuta chiusura del fallimento;

che, prosegue il rimettente, sebbene la nuova disciplina dei fallimenti preveda, anche per quelli aperti anteriormente alla sua entrata in vigore, la immediata cessazione di tutte le «incapacità del fallito» al momento della chiusura del fallimento, tuttavia non è possibile «cancellare» dal casellario giudiziale la iscrizione della sentenza dichiarativa del fallimento, se non in caso di revoca di questo;

che, aggiunge il Tribunale di Udine, secondo quanto prescritto dall'art. 3, lettera q), del d.P.R. n. 313 del 2002, la iscrizione nel casellario giudiziale della sentenza di fallimento deve tuttora essere eseguita, col risultato che, anche per i fallimenti dichiarati sotto il vigore della nuova disciplina fallimentare, essendo stata abrogata la procedura di riabilitazione, non è più possibile ottenere, neppure dopo la chiusura del fallimento, la non menzione dell'avvenuto fallimento nei certificati del casellario giudiziale;

che, secondo il rimettente, ciò determina sia «una palese compromissione dei diritti civili delle persone sottoposte a fallimento», risultando impossibile – a causa della abolizione del procedimento per la riabilitazione – anche per coloro che fossero stati dichiarati falliti sulla base delle norme previgenti e non avessero ancora maturato i requisiti per chiedere la riabilitazione, o comunque non lo avessero fatto prima della entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, ottenere la «cancellazione» della dichiarazione di fallimento dal casellario giudiziale, sia un'inammissibile disparità di trattamento fra quanti, prima della entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, hanno conseguito il predetto beneficio, e quanti, quale sia stata la legge regolatrice del loro fallimento, non avendo tempestivamente ottenuto la riabilitazione, continueranno ad essere gravati dalla menzionata pregiudizievole iscrizione;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione sollevata;

che, preliminarmente, la difesa erariale ha dedotto la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, affermando che, non sussistendo allo stato a carico della istante nel giudizio *a quo* alcuna conseguenza pregiudizievole della dichiarazione di fallimento, la medesima sarebbe, in quello stesso giudizio, carente di interesse a ricorrere;

che, nel merito, la interveniente difesa ha osservato che il rimettente non avrebbe dimostrato quale lesione possa derivare, a chi sia fallito, dalla iscrizione, meramente rappresentativa del dato storico, della sentenza dichiarativa del fallimento nel casellario giudiziale;

che, con dieci ordinanze, sostanzialmente di identico tenore – sette delle quali depositate il 19 gennaio 2007 e tre il 14 marzo 2007, pronunziate nel corso di altrettanti giudizi volti al conseguimento della riabilitazione da parte di coloro il cui fallimento, dichiarato anteriormente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, era stato chiuso oltre 5 anni prima di tale data – il Tribunale ordinario di Pescara ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 150 del d.lgs. n. 5 del 2006, nella parte in cui non prevede la persistente applicabilità, nei confronti di quei soggetti il cui fallimento sia stato integralmente regolato dalla previgente disciplina fallimentare, delle disposizioni che prevedevano e regolavano la procedura di riabilitazione;

che, come rileva il rimettente, il 16 gennaio 2006 è entrato in vigore l'art. 47 del d.lgs. n. 5 del 2006, il quale ha abrogato l'art. 50 della legge fallimentare che istituiva il registro dei falliti e correlava alla iscrizione in detto registro la persistenza delle incapacità personali stabilite dalla legge a carico dei falliti;

che, prosegue il Tribunale di Pescara, sebbene il citato art. 47 del d.lgs. n. 5 del 2006 sia applicabile anche ai fallimenti dichiarati prima della sua entrata in vigore, di talché, anche per tali fattispecie, può ritenersi che dalla data sopra indicata le incapacità personali che conseguono al fallimento permangono soltanto finché permane lo *status* di fallito e cessano con la chiusura del fallimento, senza che sia a tal fine necessario procedere alla riabilitazione del fallito, tuttavia non per questo vi è totale carenza di interesse da parte dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*;

che, infatti, gli effetti della riabilitazione non si esauriscono nella sola cancellazione del nome del riabilitato dal registro dei falliti e nella conseguente cessazione delle incapacità personali connesse a tale iscrizione, residuando anche quelli previsti dall'art. 241 legge fallimentare, relativamente alla estinzione del reato di bancarotta semplice o, in caso di già intervenuta condanna, della esecuzione e degli effetti di questa, nonché dagli artt. 24, 26 e 28 del d.P.R. n. 313 del 2002, disposizioni, queste, che subordinano la non menzione dei provvedimenti concernenti il fallimento nei certificati del casellario giudiziale alla definitività della sentenza di riabilitazione;

che, continua il rimettente, a decorrere dal 16 luglio del 2006, data di entrata in vigore nella sua completezza del d.lgs. n. 5 del 2006 – il quale, agli artt. 128 e 129, ha sostituito all’istituto della riabilitazione quello, avente diversa natura, della esdebitazione – si è determinata non solo la impossibilità di ammettere i ricorsi per riabilitazione relativi a fallimenti disciplinati dalle nuove norme, ma anche la impossibilità di ammettere gli analoghi ricorsi riferiti a fallimenti disciplinati dalla normativa previgente;

che a tale conclusione il rimettente giunge in quanto l’art. 150 del d.lgs. n. 5 del 2006, nel dettare la disciplina transitoria fra il sistema precedente alla riforma e quello successivo, limita l’ultrattività della previgente legge fallimentare (oltre che ai ricorsi per dichiarazione di fallimento già depositati) alle procedure di fallimento pendenti alla data del 16 luglio 2006, così escludendo i procedimenti per riabilitazione che, sebbene presuppongano una procedura fallimentare, non ne costituiscono una fase, essendo, invece autonomi, per genesi e disciplina, rispetto ad essa;

che, da quanto sopra, il rimettente fa derivare, per i debitori dichiarati falliti che già non l’abbiano ottenuta prima del 16 luglio 2006, la impossibilità di accedere alla riabilitazione, anche quale causa di estinzione del reato di bancarotta semplice o degli effetti della relativa condanna nonché quale motivo della non menzione del fallimento nei certificati del casellario giudiziale;

che, secondo il rimettente, ciò determina un’inammissibile disparità di trattamento fra situazioni identiche, non trovando giustificazione alcuna la discriminazione, sotto il profilo dell’accesso alla riabilitazione, esistente fra soggetti le cui procedure sono state disciplinate dalla medesima normativa, cagionata solo dal fatto che taluni, e non altri, abbiano ottenuto la riabilitazione prima di una certa data;

che il rimettente ritiene non emendabile in via interpretativa la descritta disparità di trattamento, sicché l’unico mezzo per rimuoverla è sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 150 del d.lgs. n. 5 del 2006 in quanto non prevede l’applicabilità della disciplina della riabilitazione civile, di cui agli artt. da 142 a 145 della legge fallimentare nel testo anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, ai fallimenti soggetti, per il resto, alla previgente normativa fallimentare;

quanto alla rilevanza della questione, il Tribunale rimettente osserva che la norma censurata deve essere applicata nei giudizi *a quibus*, derivando dall’esito dell’incidente di costituzionalità l’ammissibilità o meno dei ricorsi;

che, relativamente a quattro delle ordinanze di rimessione, cioè quelle contraddistinte dai numeri di registro 719, 720, 721 e 722 del 2007, è intervenuto in giudizio, con comparse di identico tenore, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il quale, rifacendosi ai medesimi argomenti già svolti in occasione dell’analogo intervento in giudizio concernente l’ordinanza del Tribunale di Udine, ha concluso per la inammissibilità ovvero per l’infondatezza della sollevata questione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 17 (*recte*: 15), 47, 128, 129 e 150 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell’art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nonché degli artt. 24, 25 e 26 (*rectius*: artt. 24, comma 1, lettera *n*), 25, comma 1, lettera *n*), e 26, comma 1, lettera *b*) del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), in quanto, essendo stata abolita per il fallito la possibilità di ottenere la riabilitazione civile come prevista dagli articoli da 142 a 145 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo vigente anteriormente alla entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 5 del 2006, colui che sia stato dichiarato fallito, vigente la vecchia disciplina, sarebbe stato privato, in maniera irragionevole e con lesione della facoltà di agire in giudizio a tutela dei propri diritti, della possibilità di conseguire il beneficio della non menzione dei provvedimenti concernenti il fallimento nei certificati, generale e civile, del casellario giudiziale rilasciati a richiesta dell’interessato, conseguendo siffatto beneficio solo alla avvenuta riabilitazione del fallito con sentenza passata in giudicato;

che, a sua volta, il Tribunale ordinario di Pescara, con dieci ordinanze aventi contenuto sostanzialmente identico, ha sollevato, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del solo art. 150 del d.lgs. n. 5 del 2006, nella parte in cui, non prevedendo la ultrattività – nei confronti di coloro che siano stati dichiarati falliti con integrale applicazione, sino alla chiusura della procedura, della previgente disciplina fallimentare – delle disposizioni che, nel testo della legge fallimentare anteriore alla riforma realizzata col citato d.lgs. n. 5 del 2006, regolavano la riabilitazione civile, impedisce a questi soggetti di beneficiare delle persistenti conseguenze favorevoli della riabilitazione quali, ai sensi dell’art. 241 legge fallimentare, la estinzione del reato di bancarotta semplice oppure, ove già sia intervenuta condanna, la cessazione della sua esecuzione e degli altri effetti, o quali, ai sensi degli artt. 24 e 26 del d.P.R. n. 313 del 2002, la non menzione dei provvedimenti concernenti il fallimento nei certificati, generale e civile, del casellario giudiziale rilasciati a richiesta dell’interessato;

che, attesa l'evidente connessione fra gli incidenti di costituzionalità, essi possono essere riuniti e trattati congiuntamente per essere decisi con unica pronunzia;

che, successivamente al deposito delle undici ordinanze di remissione, il quadro normativo di riferimento nel quale si inscrivono le disposizioni oggetto di questione di legittimità costituzionale è sensibilmente mutato;

che, in particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2008, è entrato in vigore il decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 1, commi 5, 5-bis, e 6 della legge 14 maggio 2005, n. 80), il quale, all'art. 21, comma 1, ha espressamente disposto la abrogazione di talune disposizioni contenute del d.P.R. n. 313 del 2002;

che, nello specifico, oltre ad essere stati abrogati l'art. 3, comma 1, lettera l), del d.P.R. n. 313 del 2002, norma che disciplinava la iscrizione nel casellario giudiziale, fra l'altro, dei provvedimenti giudiziari aventi ad oggetto la dichiarazione di fallimento, e il successivo art. 5, comma 2, lettera i), del medesimo d.P.R. n. 313 del 2002, che, a sua volta prevedeva la eliminazione della iscrizione della sentenza dichiarativa del fallimento solo in caso di intervenuta revoca definitiva dello stesso, risultano essere stati oggetto di abrogazione anche gli stessi artt. 24, comma 1, lettera n), 25, comma 1, lettera n), e 26, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 313 del 2002, cioè alcune delle disposizioni legislative censurate dal Tribunale di Udine e che anche il Tribunale di Pescara ha tenuto presente nel motivare il proprio incidente di costituzionalità, trattandosi proprio delle disposizioni che disciplinavano la inseribilità o meno nei certificati del casellario giudiziale della sentenza dichiarativa del fallimento;

che, peraltro, il medesimo art. 21 del d.lgs. n. 169 del 2007, al comma 2, prevede altresì che, per le procedure concorsuali aperte a far data dal 16 gennaio 2006, il richiamo, contenuto negli artt. 24, comma 1, lettera n), e 26, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 313 del 2002, all'istituto della riabilitazione deve intendersi riferito alla chiusura del fallimento;

che, oltre alle ricordate sopravvenienze legislative, è ancora intervenuta la sentenza n. 39 del 2008 di questa Corte che, nel dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 50 e 142 della legge fallimentare, nel testo anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006, – concernenti, il primo, la istituzione del pubblico registro dei falliti e la previsione della permanenza delle incapacità connesse allo *status* di fallito fin tanto che dura la predetta iscrizione e, il secondo, la cancellazione della iscrizione in questione e la cessazione delle ricordate incapacità solo a seguito della definitività della sentenza di riabilitazione – ha precisato, anche sulla scorta della giurisprudenza formatasi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, che le norme suddette risultavano in contrasto con l'art. 3 della Costituzione proprio là dove prevedevano che determinati effetti del fallimento, assunti come genericamente sanzionatori, permanessero anche «dopo la chiusura del fallimento [...] senza correlarsi alla protezione di interessi meritevoli di tutela»;

che la complessità ed articolazione delle menzionate sopravvenienze, intervenute nell'ambito normativo oggetto delle ordinanze di rimessione, inducono questa Corte a disporre la restituzione degli atti ai due rimettenti perché valutino, anche in considerazione di eventuali ulteriori prospettive interpretative costituzionalmente orientate, la perdurante rilevanza delle rispettive questioni nei giudizi di cui sono investiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Udine e al Tribunale ordinario di Pescara.

Così deciso in Roma, presso la sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 88

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Legge della Regione Campania - Rinvio ad intese interregionali per la disciplina del funzionamento dei bacini dei fiumi Sele, Fortore e Ofanto - Bando di concorso per la copertura del posto di segretario generale dell'Autorità di Bacino del fiume Sele - Limitazione della partecipazione, prevista dall'intesa interregionale tra le Regioni Campania e Basilicata, ai soli dirigenti della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Impugnazione di disposizione priva di valore di legge - Assenza di rapporto di integrazione e specificazione tra la disposizione censurata e l'intesa interregionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8, art. 13.
- Costituzione, art. 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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'art. 13 della legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8 (Norme in materia di difesa del suolo – Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni e integrazioni), promosso con ordinanza del 5 aprile 2006 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dalla Regione Campania ed altro nei confronti di Polito Vincenzo ed altri, iscritta al n. 689 del registro ordinanze del 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Uito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Uito l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto che il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, con ordinanza del 5 aprile 2006 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8 (Norme in materia di difesa del suolo - Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni e integrazioni), in riferimento all'art. 97 della Costituzione;

che la disposizione impugnata stabilisce che il funzionamento dei bacini interregionali dei fiumi Sele, Fortore e Ofanto è regolato dalle intese interregionali di cui al comma 2 dell'articolo 15 della legge 18 maggio 1989, n. 183;

che il Collegio rimettente riferisce che dinanzi a esso pendono due giudizi di appello per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, 2 luglio 2004, n. 9871, con la quale è stata annullata la delibera della Giunta regionale della Campania 5 dicembre 2003, n. 3570, recante approvazione dell'avviso pubblico di selezione per soli titoli riservato ai dirigenti in servizio presso la Regione Campania, per la copertura del posto di segretario generale dell'Autorità di Bacino del fiume Sele, nella quale il Tribunale amministrativo regionale ha ravvisato un contrasto con la disciplina normativa primaria e con i principi più volte enunciati da questa Corte in tema di illegittimità di concorsi riservati al solo personale in servizio presso l'ente che bandisce la procedura concorsuale;

che il Collegio osserva che il giudice di primo grado ha ritenuto illegittimo il «bando di concorso», in quanto esso consente la partecipazione ai soli dirigenti della Regione Campania, ma che questa limitazione è prevista dall'intesa interregionale conclusa tra le Regioni Campania e Basilicata e recepita con delibera 2 febbraio 1992, n. 306, della Regione Campania e 30 luglio 1991, n. 307, della Regione Basilicata;

che, secondo il giudice *a quo*, l'intesa regionale, non impugnata nel giudizio pendente dinanzi a esso, trova ancora applicazione, anche in forza della norma della quale viene sollevata questione di legittimità costituzionale, e non può essere disapplicata dal giudice amministrativo «in quanto la fonte normativa della norma in esame appare novata dall'intervento del legislatore regionale che, con il citato articolo 13 della legge n. 8 del 1994 [...] ha, in effetti, legittimato la disciplina in esso contenuta, che non può, pertanto, essere disapplicata. [...] E, in particolare, per quanto qui interessa, ha legittimato le previsioni normative di cui agli articoli 8 e 12 della predetta convenzione interregionale che riservano il posto di segretario generale dell'Autorità di bacino interregionale del fiume Sele a funzionari dirigenti della Regione Campania»;

che, secondo il Collegio rimettente, la norma censurata, avendo legittimato l'art. 8 della convenzione tra le Regioni Campania e Basilicata, laddove è previsto che il responsabile della segreteria tecnico-operativa dell'Autorità di bacino interregionale del fiume Sele venga nominato, dal Comitato istituzionale, tra i dirigenti della Regione Campania, e l'art. 12, comma 2, della convenzione stessa, che ha pure previsto che la figura del segretario generale venga scelta tra i funzionari regionali, appare lesiva dell'articolo 97 della Costituzione;

che, per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, il Collegio richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha riconosciuto nel pubblico concorso la forma generale e ordinaria di reclutamento dei dipendenti pubblici, alla quale può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e che può dirsi rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie e irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi;

che, per quanto riguarda la rilevanza della questione, il rimettente osserva che la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina in esame porterebbe all'accoglimento dell'originario ricorso, volto all'annullamento dell'avviso di selezione per il conferimento dell'incarico in questione;

che nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Campania, appellante in uno dei giudizi a quibus, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto sollevata nei confronti di una norma non avente forza di legge, o, comunque, manifestamente infondata, in quanto nel caso in esame non vi è assunzione di personale nella pubblica amministrazione, ma conferimento di un incarico temporaneo per lo svolgimento di funzioni dirigenziali.

Considerato che la questione sollevata attiene a disposizioni contenute in un'intesa interregionale, come tale priva di valore di legge, e alla quale è interamente riconducibile la scelta secondo la quale, da un lato, il responsabile della segreteria tecnico operativa dell'Autorità di bacino viene nominato tra i dirigenti della Regione Campania, e, dall'altro, il segretario generale della stessa Autorità viene scelto tra i funzionari regionali;

che la tesi del rimettente, secondo la quale la relativa previsione dell'intesa è stata «legittimata» dalla disposizione impugnata, non è condivisibile, in quanto implicherebbe, da un lato, che ogni difetto dell'intesa si tradurrebbe in un'illegittimità costituzionale della legge e, dall'altro, che, una volta conclusa un'intesa, le Regioni contraenti avrebbero perso il potere di modificarla, perché il loro contenuto sarebbe stato legittimato unilateralmente dalla legge emanata da una di esse;

che, del resto, tra la disposizione impugnata e quella dell'intesa interregionale manca il rapporto di integrazione e specificazione che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, consente l'impugnazione delle disposizioni legislative, come specificate da quelle di rango subordinato (sentenza n. 389 del 2004);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Campania 7 febbraio 1994, n. 8 (Norme in materia di difesa del suolo - Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni e integrazioni), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 89

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo a carico di imputato cui il decreto di citazione sia stato notificato previa dichiarazione di irreperibilità - Sospensione obbligatoria - Mancata previsione - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del contraddittorio, della parità delle parti e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, e lamentato contrasto con le disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Assenza di nuovi o diversi profili di censura - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, commi secondo, terzo e quarto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Pinerolo, nel procedimento penale a carico di N. S. O., con ordinanza del 14 marzo 2006 iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Udito nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2008 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento penale a carico di una persona irreperibile, imputata del reato di cui all'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il Tribunale di Pinerolo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo penale nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio è stato notificato previa emissione di decreto di irreperibilità»;

che nel giudizio *a quo* l'imputato è stato tratto a giudizio con citazione diretta da parte del pubblico ministero, a lui notificata — previa emissione del decreto di irreperibilità — mediante consegna al difensore d'ufficio designato, secondo il sistema fissato dagli artt. 159 e 160 cod. proc. pen.;

che l'imputato, non comparso al dibattimento, è stato quindi dichiarato contumace ed il giudizio dovrebbe proseguire *in absentia*;

che il complesso di norme sopra menzionato appare al giudice *a quo* in contrasto con gli invocati parametri costituzionali nella parte in cui impone la dichiarazione di contumacia e la conseguente celebrazione del processo nei confronti degli imputati irreperibili, anziché prevedere la sospensione obbligatoria del medesimo;

che il Tribunale rammenta come una questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 cod. proc. pen. sia stata già dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 399 del 1998, prima, però, che vi fosse il profondo cambiamento dell'art. 111 Cost. il quale «sembra porsi in netto contrasto con la possibilità che un processo venga celebrato nella totale ignoranza dell'imputato irreperibile»;

che nella sentenza n. 399 del 1998 la Corte ha osservato come spetti soltanto al legislatore la scelta tra il rimedio «preventivo e inibitorio, comportante l'obbligatoria sospensione del processo a carico dell'irreperibile-contumace, ovvero quello successivo e riparatorio», che prevede la celebrazione del processo e l'introduzione di strumenti per ottenere eventualmente una nuova pronuncia sui medesimi fatti;

che le conclusioni a suo tempo raggiunte con la citata sentenza appaiono al remittente superate dalla nuova formulazione dell'art. 111 Cost. che, introducendo il principio del contraddittorio tipico del processo accusatorio, lo ha reso non soltanto una garanzia soggettiva per l'imputato, ma anche una garanzia oggettiva per l'ordinamento, sicché può ben dirsi che senza contraddittorio non esista un processo penale conforme alla legalità costituzionale;

che, al fine di garantire una piena attuazione dei principi costituzionali, appare irrilevante l'ampliamento delle ipotesi di restituzione in termini realizzatosi con la modifica dell'art. 175 cod. proc. pen. disposta con l'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2005, n. 60;

che tale modifica, conseguente ad una sentenza di condanna emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia (sentenza Sejdovic 10 novembre 2004), è comunque insufficiente, secondo il remittente, a sanare il vizio d'origine di un processo celebrato e concluso senza effettivo contraddittorio, per essere l'imputato incolpevolmente ignaro dell'esistenza di un'accusa a suo carico;

che il combinato disposto delle norme censurate appare al giudice *a quo*, inoltre, in contrasto anche con gli artt. 10, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

che l'art. 10, primo comma, Cost., inteso sotto il profilo della violazione delle norme di diritto internazionale accettate dall'Italia, sarebbe rilevante per il contrasto che il Tribunale ravvisa tra le norme denunciate e l'art. 6, comma 3, lettere a) e b), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che, invece, quanto al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, il remittente sottolinea l'illegittimità costituzionale dell'attuale sistema, che prevede l'obbligo «di celebrare processi inutili a carico di imputati irreperibili» destinati a concludersi con sentenze prive di esecuzione, con dispendio di risorse che potrebbero essere utilizzate per celebrare processi nei confronti di imputati presenti ovvero colpevolmente o volontariamente assenti;

che il Tribunale di Pinerolo aggiunge che la sospensione obbligatoria del processo penale a carico degli imputati irreperibili, oltre a porsi come soluzione «costituzionalmente obbligata», non creerebbe alcun problema nell'impianto generale del nostro processo penale, anche perché il codice di rito già conosce l'ipotesi della sospensione obbligatoria del processo qualora l'imputato sia incapace di stare in giudizio (art. 71 cod. proc. pen.), senza che ciò faccia venire meno il principio di obbligatorietà dell'azione penale;

che l'ipotizzata sospensione, del resto, non colliderebbe con il principio di ragionevole durata del processo pure previsto dall'art. 111 Cost., in quanto l'unico modello di processo conforme a Costituzione è quello che prevede la presenza dell'imputato;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la questione è rilevante, in quanto l'imputato è stato tratto a giudizio, su citazione diretta del pubblico ministero, col rito degli irreperibili, ossia tramite consegna del relativo decreto al difensore d'ufficio all'uopo nominato.

Considerato che il Tribunale di Pinerolo dubita, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo penale nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio è stato notificato previa emissione di decreto di irreperibilità»;

che una questione identica a quella odierna è già stata sottoposta — dal medesimo Tribunale di Pinerolo — all'esame di questa Corte, che l'ha dichiarata non fondata con la sentenza n. 117 del 2007;

che in quell'occasione la Corte ha evidenziato la centralità del diritto di difesa, al quale, secondo lo stesso giudice *a quo*, la CEDU non accorda, in tema di processo svoltosi *in absentia*, garanzie maggiori di quelle previste dall'art. 111 Cost., sottolineando come la stessa Corte di Strasburgo, con la seconda sentenza emessa nel caso Sejdovic (sentenza della Grande Camera 1^o marzo 2006), non abbia negato, in linea di principio, il rilievo che possono assumere idonee misure ripristinatorie;

che la presente ordinanza di rimessione non aggiunge, rispetto alla precedente, profili nuovi o diversi di censura;

che, pertanto, la presente questione deve ritenersi manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-quater, comma 1, e 484 del codice di procedura penale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 97, primo comma, e 111, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, dal Tribunale di Pinerolo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0255

N. 90

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata aggravata - Previsione di un aumento obbligatorio e fisso di due terzi - Denunciata previsione di uguale trattamento per situazioni diverse - Lamentata irragionevolezza - Dedotta violazione dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena - Mancata verifica da parte dei rimettenti della possibilità di una diversa opzione interpretativa, tale da determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, commi primo e terzo.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Lamentata irragionevolezza - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale, della finalità rieducativa della pena e di materialità del reato - Mancata verifica da parte dei rimettenti della possibilità di una diversa opzione interpretativa, tale da determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 69, quarto comma e 99, quarto comma del codice penale, come modificati dagli articoli 3 e 4 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi con ordinanze del 12 giugno 2006 dal Tribunale di Perugia, del 18 dicembre 2006 dal Tribunale di Ragusa e del 10 maggio 2006 dal Tribunale di Ragusa sezione distaccata di Vittoria, rispettivamente iscritte al n. 616 del registro ordinanze 2006 ed ai numeri 360 e 384 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 3, 20 e 21, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 12 marzo 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Perugia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui — secondo il giudice *a quo* — prevede, in caso di recidiva reiterata (*recte*: di recidiva reiterata aggravata), un aumento «obbligatorio e fisso» della pena di due terzi;

che il rimettente — chiamato a giudicare, nelle forme del rito abbreviato, una persona imputata del reato di detenzione e cessione illecite di sostanze stupefacenti, di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), con l'aggravante della recidiva reiterata specifica — osserva come, a fronte dell'irrogazione all'imputato di una pena base pari al minimo edittale (sei anni di reclusione, oltre la multa), l'aumento di pena per la recidiva dovrebbe corrispondere all'intera frazione di due terzi, prevista dalla norma impugnata;

che — stante l'entità delle precedenti condanne riportate dall'imputato — non verrebbe, difatti, in rilievo il limite stabilito dall'ultimo comma dell'art. 99 cod. pen. (in forza del quale «in nessun caso l'aumento di pena per effetto della recidiva può superare il cumulo delle pene risultante dalle condanne precedenti alla commissione del nuovo delitto non colposo»); né, d'altra parte, sussisterebbero i presupposti per l'applicazione di circostanze attenuanti e il conseguente giudizio di comparazione con l'aggravante contestata;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale della norma denunciata;

che il rimettente osserva anzitutto come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, il meccanismo più idoneo per il conseguimento delle finalità della pena sia quello della predeterminazione della medesima entro un limite minimo e un limite massimo, così da consentire l'individualizzazione della risposta punitiva in rapporto alle caratteristiche delle singole fattispecie;

che infatti — rileva ancora il giudice *a quo* — l'adeguamento della pena ai casi concreti contribuisce a rendere quanto più possibile «personale» la responsabilità penale, in ossequio alla previsione dell'art. 27, primo comma, Cost.; concorre ad assicurare una pena quanto più possibile finalizzata alla rieducazione, nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost.; e costituisce, altresì, uno strumento di attuazione dell'uguaglianza di fronte alla pena;

che da ciò deriva la tendenziale illegittimità costituzionale delle pene fisse, non suscettibili di adeguata modulazione nei casi concreti: salva l'esigenza di verificare tale illegittimità in relazione alle singole ipotesi normativamente previste, tenendo conto dei residui margini di graduabilità del trattamento sanzionatorio di cui il giudice fruisce;

che, nel caso in cui venga contestata la recidiva reiterata e non sussista la possibilità del giudizio di comparazione con circostanze attenuanti concorrenti, il giudice, pur disponendo della facoltà di determinare la pena entro i limiti edittali, si troverebbe a dover irrogare, nell'ipotesi di condanna, una pena «rigidamente aumentata di due terzi»;

che la previsione di un aumento di pena rigidamente prefissato — tanto più se di notevoli proporzioni, come nella fattispecie oggetto di scrutinio — risulterebbe inidonea a consentire una risposta individualizzata, diversa a seconda dei casi e della concreta personalità del reo;

che, in tale ottica, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto sia con il primo che con il terzo comma dell'art. 27 Cost., non assicurando né un trattamento che valga a rendere «personale» la responsabilità penale, né l'irrogazione di una pena idonea a conseguire la sua finalità rieducativa;

che detta disposizione violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., comportando l'irrogazione di pene identiche, a fronte di situazioni anche marcatamente diverse; ciò risulterebbe tanto più evidente quando si discuta di figure criminose — quali la detenzione illegale e lo spaccio di sostanze stupefacenti — caratterizzate da limiti edittali di pena già di per sé elevati;

che l'art. 3 Cost. risulterebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo della irrazionalità intrinseca della norma, avendo lo stesso legislatore della legge n. 251 del 2005 previsto che, nel caso di recidiva semplice, la pena possa essere aumentata fino a un terzo; e che, nel caso di recidiva aggravata, l'aumento possa essere fino alla metà;

che, in tale quadro — mentre non sarebbe irragionevole che, nel caso di recidiva reiterata, l'aumento divenga obbligatorio — risulterebbe viceversa «incongrua» la determinazione di tale aumento in misura fissa, pari a due terzi; apparrebbe, infatti, illogico che — a fronte della commissione di un ulteriore delitto, magari di modesta entità e scarsamente rilevante sul piano della valutazione della personalità del reo — si passi «automaticamente» da un aumento di pena che avrebbe potuto essere anche di un solo giorno, fino al limite massimo della metà, ad un aumento addirittura di due terzi;

che, con le due ordinanze indicate in epigrafe, di analogo tenore, il Tribunale di Ragusa e il Tribunale di Ragusa, sezione distaccata di Vittoria, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata; nonché dell'art. 99, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della medesima legge, nella parte in cui prevede un aumento di pena fisso per le ipotesi di recidiva reiterata;

che i giudici *a quibus* — chiamati a giudicare, nelle forme del giudizio abbreviato, persone imputate del delitto di detenzione e cessione illecite di sostanze stupefacenti, con l'aggravante della recidiva reiterata — premettono che risulterebbe configurabile, nei casi di specie, a fronte della qualità e quantità dello stupefacente detenuto o ceduto e delle modalità della condotta, la circostanza attenuante ad effetto speciale del fatto di lieve entità, di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990; e che tale circostanza comporta una sensibilissima mitigazione della pena editale prevista dal comma 1 dello stesso art. 73;

che, peraltro — stante il divieto posto dal censurato art. 69, quarto comma, cod. pen. — detta attenuante potrebbe essere considerata, al più, equivalente all'aggravante contestata; sicché all'imputato andrebbe inflitta (salva la successiva diminuzione conseguente al rito) una pena minima di sei anni di reclusione ed euro 26.000 di multa;

che, ad avviso dei giudici *a quibus*, le norme denunciate si porrebbero in contrasto, anzitutto, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), incidendo in modo così energico sul potere discrezionale del giudice, da non consentire a quest'ultimo l'irrogazione di una pena proporzionata al disvalore dell'illecito commesso;

che un ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe dal raffronto con il trattamento sanzionatorio riservato al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti: delitto riguardo al quale l'art. 74, comma 6, del d.P.R. n. 309 del 1990 — ove l'associazione sia costituita per commettere fatti di lieve entità — opera un rinvio all'art. 416 cod. pen.; prevedendo, in tal modo — secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità — una fattispecie autonoma di reato, e non già una semplice diminuzione di pena rispetto alle ipotesi associative più gravi previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 74;

che da ciò deriverebbe che il recidivo reiterato, per la cessione anche solo di qualche grammo di hashish, verrebbe punito con la pena della reclusione da sei a venti anni, oltre la multa, stante la natura circostanziale dell'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e il divieto di prevalenza di detta circostanza; invece, il medesimo recidivo reiterato che — commettendo un fatto da ritenere senz'altro più grave — partecipi o si renda promotore di una associazione dedita al narcotraffico, anche di cosiddette droghe pesanti, per fatti di lieve entità, sarebbe punito con la minore pena della reclusione da uno a cinque anni (nel caso di mera partecipazione) o da tre a sette anni (nel caso di promozione del sodalizio criminoso);

che sarebbero compromessi, altresì, i principi di materialità e offensività del reato, desumibili dall'art. 25, secondo comma, Cost.: principi a fronte dei quali il legislatore — pur senza trascurare i profili soggettivi del reato — sarebbe tenuto a valorizzare in modo preminente la condotta posta in essere dall'agente, nella determinazione del trattamento sanzionatorio;

che, per contro, facendo derivare dalla mera condizione personale del reo — legata al suo *status* di recidivo reiterato — il divieto assoluto di prevalenza di circostanze attenuanti pure sussistenti in concreto e stabilendo, altresì, un aumento obbligatorio e fisso della pena nei confronti di detto recidivo, il legislatore imporrebbe l'irrogazione di pene che possono risultare manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto e alle sue modalità di realizzazione;

che risulterebbe leso, di conseguenza, anche l'art. 27 Cost., giacché una pena con tali caratteristiche non sarebbe idonea ad esplicare nessuna delle sue funzioni: non quella retributiva, in quanto verrebbe totalmente trascurata la componente oggettiva del fatto; non quella di prevenzione generale, giacché pene troppo severe, se pure suscitano timore, non rafforzano la coscienza giuridica dei consociati, potendo rivelarsi addirittura criminogene; non, infine, quella di prevenzione speciale, in quanto neppure «il più incallito criminale» sarebbe in grado di comprendere il significato di una pena del tutto sproporzionata al fatto commesso;

che, al tempo stesso, la regola posta dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. determinerebbe un «appiattimento» del trattamento sanzionatorio di situazioni anche completamente diverse, imponendo il giudizio di equivalenza anche in presenza di plurime circostanze attenuanti, benché «autonome» o «indipendenti», come nei casi di specie: col risultato di determinare discriminazioni nell'ambito degli stessi recidivi reiterati;

che la medesima regola finirebbe, altresì, per ostacolare la resipiscenza del reo, il quale non avrebbe alcuno stimolo a porre in essere condotte riparatorie o risarcitorie *post factum*, quali quelle rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 62, numero 6), cod. pen.;

che l'aumento «notarile» della pena previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., infine — impedendo sotto un ulteriore profilo l'adeguamento della pena al fatto — rivelerebbe «un totale disinteresse dello Stato» per la finalità di risocializzazione del reo;

che in tutti i giudizi di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Considerato che le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche od analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che i giudici rimettenti — muovendo dal presupposto interpretativo, indimostrato, secondo cui l'aumento di pena per la recidiva reiterata sarebbe divenuto obbligatorio in ogni caso, a seguito della legge 5 dicembre 2005, n. 251 — censurano che il legislatore abbia configurato un «automatismo» sanzionatorio per effetto del quale — a prescindere dalle peculiarità concrete del nuovo delitto e dalla significatività delle precedenti condanne, ai fini della valutazione della personalità del reo — il recidivo reiterato si troverebbe ineluttabilmente esposto ad un aumento fisso della pena di rilevante entità, quale quello previsto dal nuovo art. 99, quarto comma, del codice penale;

che, ad avviso del Tribunale di Ragusa, inoltre, la contestazione della recidiva reiterata renderebbe senz'altro operante la previsione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., in forza della quale, nell'ambito del cosiddetto giudizio di bilanciamento, le circostanze attenuanti non possono essere ritenute prevalenti sulla circostanza aggravante in questione: previsione che avrebbe, dunque, l'effetto di neutralizzare — con analogo automatismo — la diminuzione di pena connessa alle attenuanti concorrenti, a prescindere dal numero e dalle caratteristiche di queste ultime;

che, nello scrutinare questioni di costituzionalità aventi ad oggetto il citato art. 69, quarto comma, cod. pen., questa Corte ha già avuto modo di rilevare, peraltro, come quella prospettata dagli odierni rimettenti non rappresenti affatto l'unica lettura possibile del vigente quadro normativo (sentenza n. 192 del 2007; ordinanza n. 409 del 2007);

che, in primo luogo, difatti — per le ragioni specificate nella sentenza n. 192 del 2007 — è possibile ritenere che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria unicamente nei casi previsti dall'art. 99, quinto comma, cod. pen. (rispetto ai quali soltanto tale regime è espressamente contemplato), e cioè ove concernente uno dei delitti indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale (il quale reca un elenco di reati ritenuti dal legislatore, a vari fini, di particolare gravità e allarme sociale); salvo, poi, l'ulteriore problema interpretativo di stabilire quale delitto debba rientrare in tale catalogo, affinché scatti l'obbligatorietà: se il delitto oggetto della precedente condanna; ovvero il nuovo delitto che vale a costituire lo *status* di recidivo; o indifferentemente l'uno o l'altro; o addirittura entrambi;

che, d'altra parte, nei limiti in cui si escluda che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento — soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. — unicamente quando ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea a determinare, di per sé, un aumento di pena per il fatto per cui si procede; ciò che avviene — alla stregua dei criteri di corrente adozione in tema di recidiva facoltativa — solo allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo;

che la stessa Corte di cassazione — che in un primo tempo si era espressa sul tema in modo contrastante — risulta aver adottato, nelle più recenti decisioni, la linea interpretativa dianzi indicata;

che, in fatto, gli odierni rimettenti procedono per delitti in materia di stupefacenti, che non risultano compresi nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen.; i rimettenti stessi, inoltre, non specificano a quali delitti si riferiscano le precedenti condanne riportate dagli imputati, ovvero riferiscono di condanne per delitti parimenti non compresi nell'elenco;

che, nell'ottica della soluzione interpretativa dianzi indicata, i giudici rimettenti — all'esito di un apprezzamento basato sulle caratteristiche del caso concreto — potrebbero, quindi, non applicare affatto l'aumento di pena per la recidiva reiterata; e conseguentemente — quanto ai casi oggetto delle ordinanze di remissione del Tribunale di Ragusa — non procedere ad alcun giudizio di bilanciamento fra detta aggravante e la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990;

che, pertanto — a prescindere dall'ulteriore considerazione che, nelle fattispecie concrete all'esame del Tribunale di Ragusa, l'entità dell'aumento di pena per la recidiva reiterata rimarrebbe comunque irrilevante, posto che, per affermazione degli stessi rimettenti, detto aumento resterebbe neutralizzato, in caso di applicazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., dal giudizio di equivalenza con l'attenuante concorrente — le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili, per la mancata sperimentazione, da parte dei giudici *a quibus*, della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità ipotizzati, e tale da determinare il possibile superamento di detti dubbi o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 69, quarto comma, e 99, quarto comma, del codice penale, come modificati dagli artt. 3 e 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Perugia, dal Tribunale di Ragusa e dal Tribunale di Ragusa, sezione distaccata di Vittoria, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0256

N. 91

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena - Previsione di un aumento obbligatorio fisso per la recidiva semplice e per quella pluriaggravata - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Questione riferita a norme non applicabili nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- Cod. pen., art. 99, primo e terzo comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

Reati e pene - Recidiva - Determinazione della pena in caso di recidiva reiterata aggravata - Previsione di un aumento obbligatorio e fisso di due terzi - Mancata previsione che la pena possa essere aumentata «fino alla» misura indicata dal legislatore - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, di uguaglianza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena - Esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore - Sussistenza, per il giudice, di sufficienti margini di adattamento del trattamento sanzionatorio alle peculiarità del caso - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 99, quarto comma, come modificato dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, 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. 99, primo, terzo e quarto comma, del codice penale, come modificati dall'articolo 4 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso con ordinanza del 9 maggio 2007 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di C.M., iscritta al n. 645 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 12 marzo 2008 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Genova, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, primo, terzo e quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che, nei casi di recidiva semplice, di recidiva pluriaggravata e di recidiva reiterata, la pena possa essere aumentata nella misura fissa indicata in relazione a ciascuna di dette ipotesi, anziché «fino alla» misura stessa;

che il giudice *a quo* premette di essere chiamato a giudicare, nelle forme del giudizio abbreviato, una persona imputata del reato di detenzione illecita di sostanza stupefacente, con l'aggravante della recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale: aggravante per la quale il nuovo testo dell'art. 99 cod. pen. prevede un aumento di pena nella misura fissa di due terzi;

che, per la quantità della sostanza detenuta e le modalità della detenzione, il fatto oggetto di giudizio non può — secondo il rimettente — essere considerato di lieve entità ai fini dell'applicazione dell'attenuante speciale di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); né, d'altra parte, potrebbero essere concesse all'imputato le attenuanti generiche, tenuto conto del negativo comportamento processuale, delle numerose condanne precedentemente riportate — anche per reati gravi, quali la rapina, l'estorsione e il sequestro di persona — e della circostanza che il reato per cui si procede è l'«ultimo di una serie di delitti, tutti determinati dalla condizione di tossicodipendenza, commessi con abitudine e senza soluzione di continuo»;

che, pertanto, anche qualora la pena base venisse determinata nel minimo edittale previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 (anni sei di reclusione ed euro 26.000 di multa) — scelta, ad avviso del rimettente, «non [...] facilmente giustificabile alla luce dei parametri di cui all'art. 133 cod. pen.» — l'aumento derivante dall'applicazione della recidiva risulterebbe pari a quattro anni di reclusione ed euro 17.333 di multa; ed esso non potrebbe essere temperato — stante l'entità delle condanne già riportate dall'imputato — neppure dal limite posto dall'ultimo comma dell'art. 99 cod. pen., in forza del quale l'aumento per la recidiva non può superare «il cumulo delle pene risultante dalle condanne precedenti alla commissione del nuovo delitto»;

che la norma impugnata presenterebbe, tuttavia, profili di irragionevolezza e di contraddittorietà tali da porla in contrasto con i principi costituzionali sanciti dagli artt. 3, 25 e 27 Cost.;

che, al riguardo, il rimettente osserva come la legge n. 251 del 2005, nel modificare l'art. 99 cod. pen., non abbia eliminato — salvo che per i delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale — il carattere facoltativo dell'aumento di pena per la recidiva: onde il giudice conserverebbe la possibilità di valutare se la

ricaduta nel reato sia espressione di «insensibilità etica ed attitudine a delinquere», giustificando, perciò, una pena più severa; o se, al contrario, non meriti un inasprimento del trattamento sanzionatorio, avuto riguardo ai motivi contingenti che hanno determinato il nuovo delitto, alla sua eterogeneità rispetto ai precedenti o al lungo intervallo di tempo trascorso rispetto ad essi;

che, tuttavia, qualora — come nel caso di specie — non vi siano elementi che giustifichino la scelta di escludere l'operatività della recidiva, la determinazione del conseguente aumento di pena non viene più demandata al prudente apprezzamento del giudice, ma è effettuata *ex ante* dal legislatore in misura fissa; così che il giudice può modificare l'entità dell'aumento solo variando la pena base, ma non in funzione della maggiore o minore rilevanza concreta della circostanza;

che tale regime è stato adottato, in specie, per la recidiva semplice (primo comma dell'art. 99 cod. pen.: aumento nella misura di un terzo); per la recidiva pluriaggravata (terzo comma dello stesso articolo: aumento della metà); per la recidiva reiterata (quarto comma, prima parte: aumento della metà); e per la recidiva reiterata ed aggravata (quarto comma, seconda parte: aumento di due terzi);

che l'unico caso nel quale il legislatore non ha determinato in misura fissa l'entità dell'aumento è quello della recidiva monoaggravata, previsto dal secondo comma dell'art. 99 cod. pen., poiché — quando ricorra una sola delle ipotesi descritte da tale disposizione (nuovo delitto della stessa indole; delitto commesso nei cinque anni dalla condanna precedente; delitto commesso durante o dopo l'esecuzione della pena o nel tempo in cui il condannato si è volontariamente sottratto ad essa) — la pena può essere aumentata «fino alla metà»;

che — ad avviso del rimettente — tale scelta normativa si rivelerebbe, peraltro, del tutto irrazionale, in quanto, a fronte di essa, sarebbe possibile applicare al recidivo aggravato un aumento di pena anche di un solo giorno di reclusione o di un euro di multa («fino alla metà») e, dunque, minore rispetto all'aumento applicabile al recidivo semplice, necessariamente pari ad un terzo;

che non si potrebbe neppure sostenere, in via interpretativa, che nei casi di recidiva aggravata l'aumento non possa essere comunque inferiore a quello previsto per la recidiva semplice (andando, quindi, da un terzo alla metà), trattandosi, da un lato, di una interpretazione *in malam partem*; dall'altro lato, di una interpretazione preclusa dalla previsione del quinto comma dell'art. 99 cod. pen., in base alla quale soltanto con riferimento ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., l'aumento di pena per la recidiva aggravata — oltre ad essere obbligatorio — «non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto»;

che, al di là di ciò, l'intero trattamento sanzionatorio della recidiva, delineato dal nuovo art. 99 cod. pen., darebbe luogo a disparità di trattamento prive di razionale giustificazione, non superabili per effetto della facoltatività dell'applicazione dell'aumento di pena;

che, ad esempio, quando l'autore del nuovo delitto abbia già riportato una condanna per un reato della stessa indole (recidiva specifica), l'eventuale aumento di pena può essere discrezionalmente determinato dal giudice in misura variabile da un giorno di reclusione (o un euro di multa), fino alla metà della pena base inflitta per il nuovo reato; per contro, ove il reo abbia già riportato, oltre ad una condanna per un reato della stessa indole, una o più ulteriori condanne per delitti non colposi (recidiva reiterata e specifica), l'eventuale aumento della pena base deve essere senz'altro pari a due terzi; e ciò anche quando le ulteriori condanne riguardino episodi non gravi, del tutto eterogenei rispetto a quello per cui si procede e risalenti nel tempo;

che, analogamente, nei confronti di chi abbia commesso un delitto non colposo nei cinque anni dalla precedente condanna, il giudice può determinare l'aumento di pena — entro il limite della metà — tenendo conto della gravità del precedente delitto e della personalità dell'imputato; invece, colui il quale — essendo stato condannato due o più volte per delitti non colposi — commetta, molti anni dopo, un altro delitto non colposo, potrebbe vedersi aumentata la pena «della metà», quale recidivo reiterato, senza che il giudice possa graduare tale aumento alla luce del tempo trascorso, della gravità e della omogeneità o meno del nuovo delitto rispetto ai precedenti;

che il rimettente ricorda, altresì, che — secondo quanto chiarito da questa Corte con la sentenza n. 50 del 1980 — il principio di legalità delle pene, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., «esige la differenziazione più che l'uniformità»; e che «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti contribuisce a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma, della Costituzione»;

che da ciò deriva che il legislatore è tenuto ad articolare il sistema sanzionatorio in modo da consentire un «adeguamento individualizzato e proporzionale» delle pene inflitte con le sentenze di condanna, riconoscendo «appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice»: sicché, in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale;

che, pertanto — allorché, come nella specie, il legislatore differenzi ingiustificatamente situazioni analoghe, prevedendo per alcune aumenti di pena rigidi e per altre, anche di maggior gravità, aumenti di pena graduabili — il contrasto dovrebbe essere risolto tramite la generalizzazione della seconda opzione, che meglio si armonizza con i principi sanciti dai citati artt. 25 e 27 Cost.;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

Considerato che il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dell'art. 99, primo, terzo e quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui stabilisce che — nei casi di recidiva semplice, di recidiva pluriaggravata e di recidiva reiterata — la pena possa essere aumentata nella misura fissa indicata in relazione a ciascuna di dette ipotesi, anziché «fino alla» misura stessa;

che — come eccepito anche dall'Avvocatura dello Stato — la questione risulta palesemente irrilevante in rapporto alle disposizioni del primo e del terzo comma dell'art. 99 cod. pen., che prevedono gli aumenti di pena, rispettivamente, per la recidiva semplice e la recidiva pluriaggravata; l'unica disposizione che viene in rilievo, nel caso di specie, è quella del quarto comma del citato art. 99 cod. pen., poiché - secondo quanto riferito nell'ordinanza di remissione - all'imputato nel giudizio *a quo* è stata contestata la recidiva reiterata (e, più in particolare, la recidiva reiterata aggravata);

che — quanto alle censure che investono tale ultima disposizione, e con particolare riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. — la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la scelta e la quantificazione delle sanzioni per i singoli fatti punibili rientra nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio è censurabile solo nel caso di manifesta irragionevolezza, in sede di sindacato di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2007, n. 394 del 2006 e n. 144 del 2005): principio, questo, riferibile evidentemente anche alla determinazione degli aumenti di pena per le circostanze aggravanti;

che, nella specie, il rimettente desume l'asserita irrazionalità del regime sanzionatorio della recidiva dal fatto che, nel caso di recidiva reiterata, non sia consentito al giudice graduare il corrispondente aumento di pena in rapporto alle peculiarità del caso concreto, come invece gli è permesso, in base al secondo comma dell'art. 99 cod. pen., nel caso di recidiva aggravata;

che, tuttavia, la scelta legislativa di prevedere per talune forme di recidiva un aumento di pena fisso e per altre (la sola recidiva aggravata) un aumento variabile, non comporta — di per sé — una violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, fino a quando non consti che la soluzione normativa adottata è atta a produrre sperequazioni prive di qualsiasi *ratio* giustificativa, nel trattamento sanzionatorio di situazioni omogenee;

che, per questo verso, i profili di irrazionalità che il rimettente denuncia — nel passaggio dal trattamento sanzionatorio della recidiva aggravata (e, in particolare, della recidiva specifica) a quello della recidiva reiterata (rimanendo irrilevante, per quanto detto, il confronto tra il regime della recidiva semplice e quello della recidiva aggravata) — vengono a risolversi in censure di merito alle scelte discrezionali del legislatore, in punto di determinazione della pena, basate su personali apprezzamenti dello stesso rimettente;

che, d'altra parte — avuto riguardo agli esempi addotti nell'ordinanza di remissione a dimostrazione dell'asserita irrazionalità, con i quali si prospetta l'eventualità che, nel caso di recidiva reiterata, le precedenti condanne concernano reati non gravi, eterogenei rispetto a quello per cui si procede e risalenti nel tempo — il giudice *a quo* riconosce che, anche dopo le modifiche operate dalla legge n. 251 del 2005, la recidiva è rimasta facoltativa in tutte le sue forme, salvo che nei casi di cui al quinto comma dell'art. 99 cod. pen. (e, cioè, quando si tratti dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale): con la conseguenza che, nella stessa prospettiva del rimettente, il giudice potrebbe comunque tenere conto della natura delle precedenti condanne per escludere in radice l'applicazione dell'aumento di pena;

che quanto, all'asserita violazione degli artt. 25 e 27 Cost., va osservato come l'affermazione di questa Corte — evocata dal giudice *a quo* — circa la tendenziale contrarietà delle pene fisse al «volto costituzionale» dell'illecito penale (si veda, in particolare, la sentenza n. 50 del 1980), debba intendersi riferita alle pene fisse nel loro complesso: non ai trattamenti sanzionatori che coniughino articolazioni rigide ed articolazioni elastiche, in maniera tale da lasciare comunque adeguati spazi alla discrezionalità del giudice, ai fini dell'adeguamento della risposta punitiva alle singole fattispecie concrete;

che questa Corte ha escluso, in tal ottica, che i parametri costituzionali che esigono l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio possano considerarsi lesi nell'ipotesi di comminatoria, per un determinato illecito, di una pena pecuniaria fissa, congiunta ad una pena detentiva dotata di una forbice edittale; infatti, in una simile evenienza, il giudice conserva, agendo anche solo sulla pena detentiva, la possibilità di adeguare la risposta punitiva alle specificità del singolo caso (con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., sentenza n. 472 del 2002; si veda, altresì, la sentenza n. 188 del 1982);

che, nell'ipotesi in esame — come lo stesso rimettente riconosce — il giudice può, a monte, decidere discrezionalmente se applicare o meno l'aumento di pena per l'aggravante in questione; e ciò — alla stregua dei criteri di corrente adozione in tema di recidiva facoltativa — in esito alla valutazione della concreta significatività del nuovo delitto, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo;

che, d'altra parte, ove il giudice opti per l'applicazione dell'aumento di pena, quest'ultimo risulta fisso nella misura frazionaria; la quale, tuttavia, si correla ad un dato variabile, qual è la pena base, che il giudice può discrezionalmente determinare, tra il minimo e il massimo edittale, alla luce dei criteri stabiliti dall'art. 133 cod. pen., incidendo di riflesso anche sull'incremento connesso alla recidiva;

che, in conclusione — pur costituendo, quello scrutinato, un assetto che si discosta per più versi dalle linee generali del sistema — deve comunque escludersi che il giudice, per effetto di esso, resti privo di sufficienti margini di adattamento del trattamento sanzionatorio alle peculiarità della singola ipotesi concreta;

che la questione deve essere dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile, in rapporto al primo ed al terzo comma dell'art. 99 cod. pen., e manifestamente infondata, in rapporto al quarto comma del medesimo articolo.

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

1) *Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, primo e terzo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

2) *Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della citata legge 5 dicembre 2005, n. 251, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Genova con la medesima ordinanza.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 92

Ordinanza 31 marzo - 4 aprile 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Attribuzione della competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma - Lamentata irragionevolezza - Denunciata lesione del diritto di difesa e violazione dei principi del giusto processo, del giudice naturale, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Questioni identiche ad altre già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

- D.L. 30 novembre 2005, n. 245 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21), art. 3, commi 2-bis e 2-ter.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 125.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis e 2-ter del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), commi aggiunti dalla relativa legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, promossi con cinque ordinanze dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, rispettivamente iscritte ai nn. dal 692 a 696 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, 1ª serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione dell'E.N.I. S.p.a. - Divisione Refining e Marketing nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 12 marzo 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che, con le ordinanze in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, ha sollevato — in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), commi aggiunti dalla relativa legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, ipotizzandone l'illegittimità «nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile);

che l'oggetto dei giudizi principali — secondo quanto premesso, in punto di fatto, dal rimettente — è costituito dall'impugnativa di provvedimenti emessi dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria;

che il giudice *a quo* deduce, inoltre, di essere chiamato a conoscere della domanda cautelare proposta dai ricorrenti dei giudizi principali, ma di dover declinare la propria competenza, ai sensi di quanto previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 3 del d.l. n. 245 del 2005, secondo cui, in «tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma»;

che il Tribunale amministrativo rimettente dubita, tuttavia, della conformità alla Costituzione di detta disciplina;

che il rimettente ipotizza, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., «per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive situazioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali»;

che, difatti, risulterebbero assoggettati ad un trattamento differenziato privo di giustificazione i «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una Regione», rispetto ai «destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria», e posti in essere, in genere, «dagli organi esponenti di enti territoriali regionali o sub regionali»;

che in definitiva, osserva il giudice *a quo*, «mentre l'impugnazione dei provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del t.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza», in caso di dichiarazione della situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, la cognizione a conoscere di quegli stessi provvedimenti, sebbene «volti alla cura dei medesimi interessi» e quindi «idonei a produrre le medesime conseguenze, eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive», spetta al Tribunale amministrativo regionale del Lazio;

che, d'altra parte, tale diversità neppure potrebbe essere giustificata «dalla maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti» in questione, in quanto — assume il giudice *a quo* — il sistema di giustizia amministrativa non contempla una distribuzione di competenza tra gli organi giurisdizionali di primo grado fondata su un simile criterio, che sarebbe, oltretutto, «in contrasto con le disposizioni costituzionali» (segnatamente con l'art. 125 Cost.) che li «pongono su un piano paritario»;

che, inoltre, decisiva — nella stessa prospettiva — sarebbe la constatazione che le situazioni di emergenza di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992 «non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato», bensì soltanto «per l'urgenza di provvedere»;

che le disposizioni censurate non possano, neppure in ipotesi, trovare fondamento nella pretesa maggiore rilevanza dell'interesse curato, sarebbe confermato dal fatto — osserva ancora il rimettente — che il peculiare regime processuale da esse previsto riguarda unicamente le ordinanze e gli atti commissariali adottati in situazioni emergenziali, «ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino», con conseguente irragionevolezza del «disegno complessivo» realizzato dal legislatore;

che, poi, a giustificazione di tale disegno — e quindi della deroga introdotta all'ordinario criterio di riparto della competenza territoriale tra tribunali amministrativi regionali previsto dagli artt. 2 e 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) — neppure potrebbero invocarsi ragioni analoghe a quelle valorizzate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1992;

che, infatti, tale sentenza — nello scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), articolo che attribuisce al Tribunale amministrativo regionale del Lazio «la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.» — ha ritenuto di individuare la *ratio legis*, secondo il rimettente, soltanto nella peculiare posizione costituzionale del Consiglio superiore della magistratura;

che, per contro, la disciplina contestata «non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale»;

che essa, inoltre, violerebbe sia l'art. 24 Cost., in ragione dell'«ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui debbono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti impugnati» a causa della prevista *translatio iudicii* nei confronti del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sia l'art. 125 della Carta fondamentale che, «in sostanziale coerenza e continuità logica» con il precedente art. 24, enuncia il principio «del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa» con riferimento a tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti amministrativi «destinati ad esaurire i propri effetti *in loco*»;

che, infine, le censurate disposizioni creano «una sorta di gerarchia tra i t.a.r. territoriali», realizzando anche un «non irrilevante *vulnus* del principio generale del giusto “processo”, quale desumibile dal testo novellato dall’art. 111 della Costituzione»;

che è intervenuto, in tutti giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente infondate, atteso che questioni identiche a quelle oggetto degli odierni giudizi sono state ritenute non fondate dalla Corte costituzionale con sentenza n. 237 del 2007;

che si è costituita in tutti i giudizi (salvo quello originato dall’ordinanza di rimessione iscritta al n. 696 del r.o. 2007) la società Eni s.p.a., ricorrente in ciascuno dei giudizi principali, chiedendo l’accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato che, con cinque ordinanze di contenuto pressoché identico, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, ha sollevato — in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), commi aggiunti dalla relativa legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, ipotizzandone l’illegittimità «nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell’ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile);

che, in via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi, atteso che la loro comunanza di oggetto ne giustifica l’unitaria trattazione ai fini di un’unica pronuncia;

che, quanto al merito delle censure formulate dal giudice rimettente, deve osservarsi come questa Corte, con sentenza n. 237 del 2007, abbia già escluso la fondatezza di analoghi dubbi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la disciplina processuale in contestazione;

che, in primo luogo, le motivazioni della citata sentenza n. 237 del 2007 possono essere qui richiamate in relazione all’ipotizzata violazione dell’art. 3 Cost., prospettata adducendo tanto l’esistenza di una supposta «disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali» (giacché le disposizioni censurate riserverebbero un trattamento ingiustificatamente differenziato ai «destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria, dagli organi esponenti di enti territoriali regionali o sub regionali»), quanto l’irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, poiché «lo spostamento delle competenze su questa materia è irrazionalmente solo parziale», giacché riguarderebbe unicamente «le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza»;

che, tuttavia, in ordine alla presunta disparità di trattamento alla quale le norme in contestazione sottoporrebbero «situazioni eguali di fronte alla tutela giurisdizionale», può in questa sede ribadirsi come sia «proprio l’avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza, ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992», a costituire «l’elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella — con cui essa viene posta a confronto — dell’ordinario esercizio dei poteri amministrativi», profilo che rappresenta, invece, «il presupposto indispensabile ai fini della loro valutazione comparativa» (così la sentenza n. 237 del 2007);

che in relazione, invece, al supposto difetto di ragionevolezza, questa Corte ha rilevato come i giudici rimettenti «non si sono posti alla ricerca di una differente interpretazione» che — «sulla base, peraltro, della semplice lettera della norma» — consenta di ritenere sottoposta alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio «anche l’impugnativa dei provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza, qualunque sia il loro ambito territoriale di efficacia, attesa, tra l’altro, la loro natura di atti presupposti» (così, nuovamente, la sentenza n. 237 del 2007);

che, del pari, manifestamente infondata è la censura sollevata con riferimento all’art. 24 Cost. e motivata in ragione dell’«ingiustificato aggravio organizzativo e di costi» che subirebbero «i soggetti incisi dai provvedimenti impugnati» a causa della prevista *translatio iudicii* nei confronti del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma;

che, tuttavia, in relazione al primo di tali profili, la sentenza n. 237 del 2007 ha osservato come il denunciato inconveniente non costituisca un «grave ostacolo» al «conseguimento della tutela giurisdizionale», non concretizzando quella condizione di «sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione garantito dall’art. 24 della Costituzione» suscettibile «di integrare la violazione del citato parametro costituzionale»;

che, del pari, è manifestamente infondata la censura concernente la presunta violazione dell'art. 111 Cost., motivata in base all'argomento che le disposizioni censurate, creando «una sorta di gerarchia» tra il Tribunale regionale amministrativo per il Lazio e gli altri tribunali, recherebbero un *vulnus* al principio del «giusto processo»;

che in ordine a tale doglianza — a parte, evidentemente, il rilievo che valgono qui le stesse considerazioni svolte circa l'asserita violazione dell'art. 24 Cost. — può ribadirsi, ancora una volta, quanto osservato nella sentenza n. 237 del 2007, ovvero «che tali censure non sono dotate di una propria autonomia rispetto all'ipotizzata violazione dell'art. 125 della Carta fondamentale»;

che in relazione, poi, proprio a tale censura non può che tornarsi a sottolineare che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», esistendo, nella specie, «ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa» (sentenza n. 237 del 2007);

che, difatti, tali ragioni sono state individuate — sempre nella citata sentenza n. 237 del 2007 — «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza — e particolarmente quelle di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992 », atteso che, ricorrendo tale evenienza, «i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte»;

che, pertanto, non essendo state prospettate — in relazione a nessuna delle censure formulate dal giudice rimettente — argomentazioni nuove, rispetto a quelle già esaminate da questa Corte, si impone, nel caso di specie, la declaratoria di manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), commi aggiunti dalla relativa legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, sollevate — in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione — dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

Il Presidente: BILE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 aprile 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2008
(della Regione Veneto)*

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Obbligo generale di riordino sulla base di parametri autoritativamente imposti dallo Stato, al fine di ridurre la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 - Previsione di un intervento statale di soppressione delle Comunità montane per il caso di mancato intervento del riordino regionale entro il termine di sei mesi - Previsione del subentro dei Comuni alle sopresse Comunità montane - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata insopprimibilità di enti necessari dotati di funzioni proprie, violazione dell'autonomia legislativa residuale della Regione in materia di comunità montane, violazione dell'autonomia amministrativa, violazione dell'autonomia finanziaria di spesa della Regione, violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza e inopportunità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Consorzi - Norme della legge finanziaria 2008 - Consorzi di bacini imbriferi, di bonifica e di miglioramento fondiario - Obbligo di riduzione entro un anno dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi sulla base di parametri indicati dallo Stato o, in alternativa, soppressione e riordino dei consorzi medesimi d'intesa con lo Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa residuale della Regione in materia di «agricoltura e foreste», violazione dell'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 35 e 36.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Intervento statale di rientro di deficit sanitari regionali, in duplice forma - Anticipazione di 9.100 milioni di euro per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti cumulati fino al 31.12.2005, con restituzione in trent'anni, per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, firmatarie di accordi con lo Stato per il risanamento dei relativi servizi - Accesso ad un finanziamento integrativo del SSN a carico dello Stato per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti il 2007 - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata adozione di norme di dettaglio e autoapplicative in materia di competenza concorrente, lamentata previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materia di potestà legislativa concorrente, discriminazione delle Regioni c.d. virtuose, indebita ingerenza nella gestione amministrativa della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, violazione del principio di responsabilità, violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione, lesione del principio di eguaglianza e irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, lesione del principio della tutela della salute, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 46, 47, 48 e 49.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Energia - Norme della legge finanziaria 2008 - Energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili - Attribuzione alla Provincia del compito di rilasciare l'autorizzazione unica necessaria per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata adozione di norme di dettaglio e autoapplicative in materia di competenza concorrente, indebita ingerenza nella gestione amministrativa della Regione - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 158, lett. a).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Energia - Norme della legge finanziaria 2008 - Energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili - Direttive dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per definire le condizioni tecniche ed economiche per la connessione alla rete di impianti alimentati da fonti rinnovabili - Attribuzione unilaterale di nuovi e specifici compiti all'Autorità - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 165.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Turismo - Norme della legge finanziaria 2008 - Attrazione in capo al potere esecutivo centrale di una generale attività di riordino e semplificazione di tutto il settore turistico e attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri del compito di sostenere e promuovere progetti di investimento capaci di riqualificare il prodotto turistico nazionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza regionale residuale in materia di turismo, violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 194 e 195.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Finanziamenti statali per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico - Modifica delle previsioni normative contenute nella legge finanziaria per il 2007, comportante incremento dello stanziamento e differenti previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata previsione di finanziamenti a destinazione vincolata nella materia della tutela della salute di potestà legislativa regionale concorrente e nella materia dell'edilizia sanitaria di competenza residuale regionale - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza, lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 279 e 280.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Istruzione - Norme della legge finanziaria 2008 - Attribuzione al Ministro della pubblica istruzione, di concerto col Ministro dell'economia, previa intesa con la Conferenza unificata, del potere di adottare atti di indirizzo per determinare finalità, criteri e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa - Previsione di organismi territoriali aventi il compito di attuare gli obiettivi fissati e attribuzione agli uffici regionali di funzioni di monitoraggio - Previsione di un piano di distribuzione delle risorse - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, prevista adozione di atti normativi sublegislativi in materia di potestà legislativa concorrente, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424 e 425.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi terzo e sesto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della legge finanziaria 2008 - Asili nido - Istituzione di un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa - Modalità di programmazione e progettazione da definirsi da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri - Inclusione dei predetti servizi nel sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui al comma 1259 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'istruzione e della tutela del lavoro, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 458, 459 e 460.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Famiglia - Norme della legge finanziaria 2008 - Fondo per le politiche della famiglia - Previsione dettagliata delle attività, delle iniziative e degli interventi sociali da sostenere - Introduzione, aggiuntiva rispetto alle previsioni della legge finanziaria per il 2007, delle ulteriori attività consistenti nel favorire la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone non autosufficienti e nel favorire l'informazione e l'educazione per la prevenzione di abusi sessuali nei confronti di minori - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata nella materia delle politiche sociali di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 462.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 119.

Disabile - Norme della legge finanziaria 2008 - Fondo per la mobilità dei disabili - Interventi specifici destinati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto dei disabili assistiti dalle associazioni di volontariato - Determinazione delle modalità per il funzionamento del Fondo con decreto ministeriale - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata introduzione di norma statale disciplinante finanziamenti a destinazione vincolata in materia di competenza legislativa regionale residuale - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 474.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma quarto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Prevista adozione da parte delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale degli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602 della medesima legge finanziaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali, o in via subordinata omessa determinazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, o in via ulteriormente subordinata illegittima individuazione nella materia di potestà concorrente del coordinamento della finanza pubblica di singole voci di spesa da limitare, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 600.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e particolarmente le Regioni - Divieto di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, e di assumere e mantenere partecipazioni in tali società, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione, lesione dell'autonomia amministrativa della Regione, o in via subordinata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 27, 28, 29, 30, 31 e 32.
- Costituzione, artt. 5, 117, comma quarto, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2008 - Divieto di avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile - Autorizzazioni in deroga - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali, o in via subordinata illegittima adozione di norme di dettaglio nella materia di potestà legislativa concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione, violazione dei principi della tutela della salute e del buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 79.
- Costituzione, artt. 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Ricorso per la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa del 12 febbraio 2008, n. 214, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova, Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi del Foro di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, alla via Federico Confalonieri, n. 5; contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui

agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21, 22, 35, 36, 46, 47, 48, 49, 158 lett. a), 165, 194, 195, 279, 280, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 458, 459, 460, 462, 474, 600 e dell'art. 3, commi 27, 28, 29, 30, 31, 32, 79, 162 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 28 dicembre 2007 - S.O. n. 285/L.

FATTO E DIRITTO

1. — La legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», contiene norme che, secondo la Regione Veneto, contrastano con la Costituzione e ledono l'autonomia legislativa (art. 117 Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.) regionale, oltre che il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ancora una volta, dunque, la legge finanziaria dello Stato (*rectius* parte delle disposizioni normative in essa contenute) viene portata all'attenzione di codesto ecc.mo giudice, nella sua disorganicità ed eterogeneità (caratteri che si riverberano, inevitabilmente, — anche se di questo ci si scusa - nella struttura del presente ricorso), perché nel suo potere di sindacare la legittimità costituzionale delle norme di legge restituisca alle regioni almeno un po' dell'autonomia che la Costituzione ha disegnato per esse e che lo Stato è deciso a calpestare.

Si osservi, in via generale ed introduttiva rispetto a quanto si verrà dicendo successivamente, che non può certamente rivestire alcun significato una norma come quella di cui all'art. 3, comma 162, della legge finanziaria per l'anno 2008, secondo cui «le disposizioni della presente legge costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali».

Non è superfluo osservare, infatti, che il legislatore statale non può certo ritenere che sia sufficiente etichettare una norma (*rectius* tutte le norme della legge finanziaria per l'anno 2008) come «di coordinamento della finanza pubblica» perché questa (o queste) assuma(no) effettivamente tale carattere. Viceversa, perché una norma statale sia di coordinamento della finanza pubblica, essa deve essere di principio, e questo ai sensi di quanto disposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., secondo cui lo Stato, nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», deve limitarsi a determinare i soli principi fondamentali regolatori della materia.

Ebbene, le norme contenute nella legge finanziaria per l'anno 2008 non possono certamente dirsi tutte norme di principio di coordinamento della finanza pubblica.

Come dire, insomma, che non può certo valere il motto latino secondo cui *nomen est hominem*.

2. — Si vengono di seguito specificamente a considerare le censure relative alla disciplina posta dal legislatore statale con riguardo alle Comunità montane, non prima, però, di aver riportato il testo delle disposizioni impugnate, ossia dell'articolo 2, commi da 17 a 22.

Il primo comma di interesse è il numero 17, secondo cui: «Le regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2002, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione».

Il comma 18 prevede, poi, che: «Le leggi regionali di cui al comma 17 tengono conto dei seguenti principi fondamentali: a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole; b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane; c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'art. 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni».

Segue il comma 19: «I criteri di cui al comma 18 valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

Mentre al comma 20 si precisa che: «In caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti: a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri; c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio; d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato.

Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

Questa, invece, la previsione di cui al comma 21: «L'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17 è accertato, entro il 31 luglio 2008, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole regioni interessate. Gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

Infine, il comma 22 stabilisce che: «Le regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro, a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva»

In sostanza, con le disposizioni impugnate, il legislatore statale impone alle regioni di effettuare, con proprie leggi, un riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), sulla base di «principi fondamentali» contestualmente dettati. Ciò al fine di ridurre la spesa corrente per il funzionamento di un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario statale assegnato per l'anno 2007 all'insieme delle Comunità montane presenti nella regione.

Al comma 20, poi, lo Stato prevede una peculiare forma di intervento sostitutivo-sanzionatorio: ove, infatti, le regioni non dovessero provvedere al suddetto riordino nel breve termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, sono previste la modificazione e, in alcuni casi, la soppressione *ex lege* delle comunità montane secondo i criteri indicati allo stesso comma.

Inoltre, mentre il comma 21 si preoccupa di stabilire il termine di verifica dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa richieste, la disposizione di cui al comma 22 prevede che spetterà alle regioni disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione della normativa introdotta dal legislatore nazionale sulle comunità montane, anche ai fini della loro soppressione, con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, salvando comunque i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti al 1° gennaio 2008.

Il comma 22 precisa, infine, che fino all'adozione delle leggi regionali, o comunque in mancanza di queste, saranno i comuni a succedere alle comunità montane soppresse in tutti i rapporti giuridici di natura sostanziale e/o processuale.

La Regione Veneto ritiene che il complesso normativo appena richiamato non sia conforme a Costituzione e, in particolare, che esso violi gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

2.1. — Prima di procedere oltre nell'illustrazione delle singole censure prospettate, sembra opportuno premettere un breve *excursus* relativo alla nascita, alla disciplina e all'inquadramento nel sistema costituzionale delle Comunità montane, che — come risulta da quanto fino ad ora ricordato — costituiscono l'oggetto delle previsioni impugnate.

Se la prima legge ordinaria nella quale — in ossequio al disposto di cui all'art. 44, ultimo comma, Cost. — si ritrova traccia di una particolare attenzione ai territori montani è la legge 25 luglio 1952, n. 991, il primo fondamento normativo, seppur solo di fonte regolamentare, di enti precipuamente montani si ha con il d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987.

Si trattava di un regolamento in materia di decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, in cui, all'art. 13, si disponeva che i comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro di una zona montana potessero costituirsi in un consorzio a carattere permanente, denominato «Consiglio di valle» o «Comunità montana».

Successivamente il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, approvato con legge n. 685 del 1967, segnalava, al punto 161, la necessità, tra l'altro, che per le zone di montagna si provvedesse a «riconoscere, nel quadro della programmazione regionale, la comunità montana e il consiglio di valle, opportunamente integrato da altri enti consortili ivi operanti, come organo locale della programmazione decisionale ed operativa».

Con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 venivano create, con fonte di rango primario, le comunità montane. Più precisamente, nel provvedimento legislativo ricordato, ribaditi i criteri di classificazione dei territori montani di cui al provvedimento legislativo del 1952, e stabilito, inoltre, l'obbligo di suddividere, con legge regionale, tali territori, in zone omogenee secondo un principio di unità territoriale ed economica, veniva, per l'appunto, istituita una comunità montana per ciascuna unità omogenea.

Per quanto attiene, in modo particolare, la Regione Veneto, essa ha dato tempestiva attuazione alla legge statale n. 1102 del 1971 mediante due leggi regionali, le nn. 10 e 11 del 1973, con le quali ha delimitato e regolamentato il funzionamento di diciotto comunità montane. A queste, con legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 (modificata in modo incisivo, poi, dalla legge regionale 9 settembre 1999, n. 39, ma tutt'oggi in vigore), si è aggiunta la diciannovesima comunità.

Successivamente una definizione compiuta delle comunità montane e delle relative funzioni a livello statale è stata fornita dall'art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dall'art. 27 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ossia il tutt'oggi vigente d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Nonostante gli auspici di parte della dottrina, favorevolmente colpita dai risultati raggiunti nelle zone montane mediante la loro istituzione, il legislatore costituzionale non approfittava della riforma del 2001 per annoverare le comunità montane tra gli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., nuovo testo, costituiscono la Repubblica.

Così, pur godendo di una sicura copertura costituzionale (ossia quella derivante, se non altro, dal disposto di cui all'art. 44, ultimo comma, Cost.), si è posto il problema della loro collocazione nell'ambito del sistema delle autonomie venute a definirsi a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La questione è stata risolta da codesta ecc.ma Corte, la quale ha rilevato quanto segue: «l'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo (...). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quali "unioni montane" (...) e successivamente quali "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani"». Le comunità montane sono, dunque, un «caso speciale di unioni di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e "funzioni comunali" (sentenza n. 229 del 2001)» (cfr. Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 244; ma nel medesimo senso anche Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).

2.2. — Fatta questa premessa di inquadramento generale, è giunto il momento di concentrare l'attenzione sul complesso di disposizioni normative impugnate.

Esso è chiaramente ispirato ad una duplice finalità: istituzionale, di riordino della disciplina delle comunità montane, e finanziaria, ossia di riduzione della spesa corrente di funzionamento delle comunità stesse.

È evidente, altresì, che la finalità istituzionale si trova, nei confronti della finalità di natura finanziaria in rapporto di mezzo a fine.

Sembra opportuno, per questo, procedere trattando prima della disciplina di riordino delle comunità montane imposta alle regioni e dei relativi profili di illegittimità costituzionale (2.2.1 e 2.2.2), per passare poi a denunciare le molteplici violazioni del testo costituzionale perpetrate dalla previsione dell'intervento sostitutivo-sanzionatorio di cui ai commi 20, 21 e 22 (2.2.3), e proseguire evidenziando i profili lesivi dell'autonomia regionale rilevati con riguardo all'imposizione di una riduzione della spesa (2.2.4) ed, infine, rilevare le molteplici violazioni del testo costituzionale derivanti dalla previsione del subentro dei comuni alle comunità soppresse, di cui al comma 22 (2.2.5).

2.2.1. — La materia cui afferiscono le previsioni normative impugnate è incontestabilmente quella delle «comunità montane».

Codesta ecc.ma Corte ha chiarito che «la disciplina delle Comunità montane (...) rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 244 e Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).

Quello delle comunità montane è, dunque, un ambito in cui la regione ha potestà esclusiva, con la conseguenza che non può ritenersi conforme a Costituzione l'intervento del legislatore nazionale sul punto, anche se limitato a porre dei principi fondamentali. Di più: la Corte costituzionale ha affermato che: «ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle norme regionali (...) non può neanche farsi utile riferimento (...) ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267 del 2000 in materia di disciplina delle autonomie locali: e ciò perché, vertendosi in materia rientrante nella competenza residuale delle regioni, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione, la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente» (Corte cost., sent., 23 dicembre 2005, n. 456).

Deve poi considerarsi che, se in ordine alla disciplina del funzionamento delle Comunità montane indubbiamente competente è la legge regionale, con esclusione della competenza esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lett. p)* (dal momento che quest'ultimo «fa espresso riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa», così in Corte cost., sent. 24 giugno 2005, n. 244), in materia di organizzazione delle stesse persino il legislatore regionale soggiace a dei limiti.

Come codesto ecc.mo Giudice delle leggi ha, infatti, riconosciuto, in capo alle comunità montane, accanto alle funzioni conferite con legge e a quelle delegate da parte dei comuni associati, si trovano funzioni proprie, ossia identificative del tipo di ente in quanto ente di governo di una determinata comunità.

La presenza di funzioni proprie costituisce un limite per il legislatore statale ma anche per quello regionale, che non possono, nel definire l'ambito funzionale di ciascun ente, non riconoscere ad esso dette funzioni. Il riconoscimento di funzioni proprie ad un ente ne rende costituzionalmente necessaria la presenza.

Le stesse comunità montane, quindi, in quanto dotate di funzioni proprie, sono enti locali necessari e, quindi, non sopprimibili con legge.

Con riguardo all'organizzazione di tali enti i poteri del legislatore, *in primis* nazionale ma anche regionale, trovano pesanti limiti: come gli enti di governo territoriale (comuni, province e città metropolitane) sono dotati di un'ampia autonomia normativa nel settore dell'organizzazione, autonomia garantita costituzionalmente dall'art. 117, sesto comma, Cost., così è da ritenere che tale autonomia sia assorbita anche dalle forme associative degli stesse e, quindi, dalla comunità montana.

Ne consegue che la disciplina organizzativa di quest'ultima, nei limiti dei principi costituzionali di riferimento (e, in particolare, dell'art. 97 Cost.), è adottata in autonomia dagli enti locali medesimi all'atto di associarsi in Comunità. È così che autorevole dottrina (*cf.* V. Cerulli Irelli, *Le comunità montane*, in *Relazione al Convegno UNCEM*, Roma, 29 settembre 2005) addirittura esclude che «la singola comunità montana possa essere formata, come avviene in base alla disciplina vigente, per atto della regione».

Il legislatore della finanziaria per il 2008 ha, invece, preteso di intervenire in materia di comunità montane, da una parte, imponendo alle regioni un riordino della materia e dettando la disciplina di principio alla quale conformarsi nello svolgimento di tale attività (commi 17 e 18); dall'altra, arrogandosi un particolar potere sostitutivo-sanzionatorio, per il caso di mancato intervento delle regioni, ossia quello di sopprimere *ex lege* le comunità (commi 20, 21 e 22).

Con riferimento al primo profilo (in particolare, commi 17 e 18, ma anche 22), si riscontra certamente, sulla base di quanto precedentemente chiarito, un'indebita invasione nella potestà legislativa esclusiva delle regioni in materia di «Comunità montane».

E — sembra opportuno chiarirlo ora per evitare pretestuose difese, ma rinviando sul punto anche al paragrafo 1.2.3 — una tale violazione dell'art. 117 Cost. non può essere scusata invocando il potere di determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

L'ambito coperto da questa materia, di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, non può, infatti, esser esteso al punto di ricoprire qualsivoglia previsione legislativa dello Stato centrale con ripercussioni indirette sulle finanze pubbliche e, comunque, certamente non interventi tanto incisivi sul piano ordinamentale e in materie su cui, tolto lo spazio di autonomia dell'ente stesso, la potestà legislativa è esclusiva regionale.

Giova ricordare, inoltre, che negli ambiti di normale competenza regionale, la possibilità dello Stato di «chiamare in sussidiarietà» alcune funzioni deve ritenersi — come codesto ecc.mo Collegio ha ritenuto — rigidamente limitato. Così, «è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze “solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata”, e “non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità”», in quanto «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali fun-

zioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (così Corte cost., sent. 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1º ottobre 2003, n. 303 e Corte cost., sent., 13 gennaio 2004, n. 6).

Tale esigenza di esercizio unitario della competenza non è prevista nemmeno in accenno nella disposizione in oggetto, non è comunque esistente nella fattispecie in essa prevista e, comunque, non è soddisfatta da una disciplina pertinente e logica con il fine che lo Stato avesse eventualmente preteso di perseguire, e ciò in violazione pure dell'art. 3 Cost.

Nella denegata e non creduta ipotesi, tuttavia, in cui si dovesse riconoscere la sussistenza della necessità di una disciplina accentrata nel settore di cui si discute e si volesse ritenere quella posta con i commi da 20 a 22 idonea e proporzionata a soddisfare simile necessità, resterebbe palese la violazione del principio di leale collaborazione. Come la Corte adita ha in più occasioni chiarito, infatti, perché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, possa «aspirare a superare il vaglio di costituzionalità» è necessaria la «presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (cfr. Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1º ottobre 2003, n. 303).

Nella fattispecie astratta censurata, invece, la Regione si trova a subire una disciplina imposta unilateralmente a livello centrale e ciò nonostante i tentativi di concertazione da anni portati avanti dalla stessa Regione Veneto e dall'Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane (UNCCEM) per il riordino delle comunità montane.

Infine, sembra opportuno rilevare che, comunque, l'obbligo generale di riordino previsto dalla disciplina impugnata, sulla base dei parametri autoritativamente imposti dallo Stato, oltre che — come già evidenziato — lesivo delle competenze regionali disegnate dalla Costituzione, appare molto difficile da realizzare, non solo in rapporto ad una razionale e storicamente consolidata situazione dell'assetto delle comunità del Veneto, ma anche, soprattutto, in rapporto ad una corretta considerazione del territorio comprensivo di aree omogenee sotto il profilo geografico-socio-economico.

2.2.2. — Qualche attenzione particolare merita, ora, il comma 19, nel quale si precisa che il nuovo assetto territoriale richiesto/imposto alle regioni sulla base dei «principi fondamentali» di cui al comma 18 non modifica l'attuale situazione di definizione di «montanità» del territorio ai fini dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi regionale e statali.

Tale previsione normativa, oltre ad essere viziata di riflesso dalle illegittimità costituzionali dei commi 17 e 18, viene censurata dalla regione ricorrente perché irragionevole ed inopportuna.

Con essa si crea e si consente la contemporanea sopravvivenza di molteplici definizioni legali di «montagna» a evidente detrimento della coerenza e della sistematicità dell'ordinamento.

2.2.3. — Si viene qui a trattare della previsione di un intervento statale di soppressione delle comunità montane per il caso di mancato intervento del riordino regionale entro il termine irragionevolmente breve di appena sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria (commi 20 e 21, in particolare).

Sul punto, dandosi per integralmente richiamate tutte le considerazioni e le censure svolte sopra (ed, in particolare, quelle relative alla limitata possibilità per lo Stato di avocare a sé funzioni regionali e alla circostanza per cui le comunità montane, in quanto dotate di funzioni proprie, sono enti necessari e, quindi, insopprimibili, anche con legge statale), preme sottolineare l'irrazionalità della previsione di una soppressione *ex abrupto* delle comunità montane.

Si consideri, infatti, che, con la soppressione delle comunità, verranno meno i numerosi servizi da esse attualmente erogati a sostegno dei comuni montani, altrimenti abbandonati (servizi quali quelli sociali, assistenziali, di trasporto scolastico, di raccolta dei rifiuti ecc...), senza che a riguardo il legislatore statale preveda alcunché.

La disciplina dettata dal legislatore della finanziaria sul punto è, infine, inopportuna, dal momento che, in non poche realtà, interromperà traumaticamente quel rapporto di consolidata convivenza ed aggregazione tra comuni con esigenze tra loro molto simili che si è venuto creando nel tempo e che ha portato meritori risultati sotto il profilo della tutela della montagna e delle sue popolazioni.

Da quanto già chiarito e qui evidenziato emerge, tra l'altro, anche la significativa violazione dell'autonomia di cui all'art. 118 Cost. perpetrata dalla disciplina in esame.

2.2.4. — Come già rilevato la seconda finalità cui la normativa statale in esame espressamente si ispira (in realtà l'unico vero obiettivo del legislatore) è quella del contenimento della spesa.

Il comma 17, infatti, impone alle Regioni che il riordino istituzionale sia tale da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità presenti nella regione.

Si è già detto come una tale previsione, intervenendo in materia di «comunità montane» di riconosciuta potestà legislativa esclusiva regionale, violi il dettato dell'art. 117 Cost., e si è già escluso che la necessità di coordinare le finanze pubbliche possa legittimare un intervento ordinamentale tanto permeante.

Si tratta ora di evidenziare che la previsione di cui al comma 17 non può dirsi conforme al disegno di cui all'art. 117 Cost. neppure nell'ipotesi in cui si ritenesse invocabile la materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui al suo terzo comma. Essa, infatti, imponendo un limite specifico alla spesa, determinato sia nel *quantum*, (una quota fissa del fondo ordinario statale) sia nell'ambito di incidenza (spesa corrente per il funzionamento delle Comunità), non ha il carattere di un «principio fondamentale» e, dunque, fuoriesce dall'ambito riservato allo Stato nelle materie di potestà concorrente.

La previsione in esame viola, poi, anche l'art. 119 Cost. L'individuazione di singole voci di spesa da limitare, tra l'altro predeterminata nel *quantum*, infatti, lede l'autonomia finanziaria di spesa delle regioni, che, invece, devono essere lasciate libere di scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre (Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36; Corte cost., sent., 17 dicembre 2004, n. 390; Corte cost., sent., 14 novembre 2005, n. 417; Corte cost., sent., 15 dicembre 2005, n. 449; Corte cost., sent., 10 marzo 2006, n. 88).

Per sperare di superare il vaglio di costituzionalità, la previsione del legislatore statale si sarebbe dovuta tradurre nell'imposizione di un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36), ma è chiaro che così non è avvenuto nel caso di specie.

Non solo: il vincolo alla spesa, così come determinato dal legislatore statale, è comunque viziato sotto il profilo della ragionevolezza.

Esso, infatti, non è corredato di criteri volti a proporzionare la riduzione imposta rispetto alle situazioni attuali di spesa delle singole regioni, mentre una parametrizzazione che tenesse conto delle realtà peculiari delle singole comunità incise (considerando, ad esempio, i rapporti spesa corrente-spesa complessiva di bilancio o spesa corrente-popolazione residente/superficie territoriale occupata) sarebbe stata non solo opportuna, bensì necessaria.

Il vincolo alla spesa, come (troppo!) spesso accade, è stato, inoltre, «calato» dall'alto in modo indifferenziato su tutte le regioni. Esso finisce, così, paradossalmente per penalizzare maggiormente le regioni che già sono intervenute a limitare la spesa.

Per chiarire questo punto, sembra opportuno ricordare che la finanza delle comunità montane è essenzialmente derivata: le risorse correnti provengono in primo luogo dalle regioni (con 196.748.336 euro di trasferimenti) e, in secondo luogo, dallo Stato (con 179.250.125 euro di trasferimenti).⁽¹⁾

Ora, la Regione Veneto, in adempimento agli obblighi di riduzione annuale delle spese correnti imposti con le precedenti leggi finanziarie, ha ridotto il contributo regionale per il funzionamento delle comunità montane (di cui all'art. 16 della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19) dall'anno 2004 all'anno 2007 di 410.000 euro a fronte di un finanziamento medio nei tre anni precedenti pari a 1.000.000 di euro.

La richiesta di un'ulteriore e consistente compressione delle spese correnti di funzionamento, nel caso della regione ricorrente, comporta, dunque, paradossalmente proprio a causa del leale adempimento agli obblighi imposti dallo Stato, serie difficoltà di funzionamento per le comunità montane ivi istituite o, comunque, gravi ed inaccettabili ripercussioni sul loro buon andamento.

2.2.5. — Infine, alcune considerazioni con riguardo, specificamente, alla disciplina posta dal comma 22.

Il peculiare fenomeno ivi previsto, che prevede il subentro dei comuni alle soppresses comunità montane, suscita, infatti, non poche perplessità circa la sua conformità a Costituzione.

Avendosi per richiamate tutte le considerazioni svolta finora (in particolare quanto ricordato circa le «funzioni proprie» attribuite alle comunità), si rileva qui, innanzitutto, che disciplinare la successione tra enti pubblici e, di conseguenza, il trasferimento di poteri pubblici secondo le regole del diritto privato, come avviene nella disposizione normativa impugnata, presenta non trascurabili profili di irragionevolezza.

Il diritto civile sulle successioni universali, infatti, non sembra in grado di rispondere adeguatamente alla fortissima esigenza di continuità che permea l'avvicendamento tra enti pubblici.

Lo stesso Consiglio di Stato chiamato a decidere in materia di successione delle U.S.L. nei rapporti nati in capo agli enti ospedalieri, a seguito della riforma del Servizio sanitario nazionale, infatti, ha definito «incongruo il riferimento ai principi civilistici sulle successioni universali» all'avvicendamento tra soggetti di diritto pubblico e ha precisato che «concepire (...) la successione tra enti pubblici come fenomeno prevalentemente riferito ad un trapasso di titolarità costituisce un punto di vista illogico ed asistemico» (cfr. Cons. St., sez. V, sent., 21 dicembre 1992, n. 1539).

(1) Dati reperibili nella relazione «Le Comunità Montane: continuità nella tradizione, discontinuità dell'azione», presentata alla Conferenza programmatica UNCEM «Montagna 2015: nuove comunità montane, nuove alleanze, nuova UNCEM», L'Aquila, 22-23 novembre 2007.

Ma l'irragionevolezza della disposizione in esame emerge anche ove si considerino le pesantissime ripercussioni che essa è capace di creare in capo ai comuni. Tra questi ultimi, infatti, saranno di colpo massicciamente distribuiti i rapporti giuridici sostanziali e processuali delle comunità montane ed, in particolare, le passività, il carico delle opere sovracomunali in esecuzione e l'onere del personale a tempo indeterminato in organico alle comunità montane (attualmente pari a circa 7.500 unità).

Infine, last but not least, la Regione Veneto denuncia l'assoluta incoerenza della previsione di cui al comma 22, ma anche dei commi 20 e 21, rispetto alla finalità di contenimento della spesa corrente cui tutta la disciplina normativa impugnata in materia di comunità montane asserisce d'esser ispirata.

La, più che probabile, soppressione — se non di tutte almeno di alcune — delle comunità montane esistenti a partire dal luglio prossimo non comporterà, infatti, alcun risparmio di spesa, almeno nel breve periodo.

Sul punto ha già espresso le sue perplessità il Servizio bilancio del Senato nel suo dossier sul disegno di legge finanziaria 2007, di cui merita di esser riportato il seguente estratto: «Atteso che parte dei possibili risparmi risulta subordinata all'approvazione di apposite norme da parte delle regioni, andrebbe chiarito se ritardi nell'approvazione delle leggi da parte delle regioni possano incidere negativamente sui risparmi preventivati. Il subentro dei comuni alle comunità montane sopresse nei rapporti attivi e passivi potrebbe presentare profili onerosi qualora l'incidenza degli aspetti passivi sia maggiore rispetto a quella dei profili attivi. Infine, potrebbe inficiare i risparmi previsti l'eventuale venir meno di economie di scala in quei casi in cui la comunità montana veda ridotto il numero dei comuni componenti, ma non in misura tale da richiederne la soppressione, con particolare riferimento agli oneri fissi che non sono influenzati dalla grandezza dell'ente e non risultano riducibili per effetto del ridimensionamento dell'ente stesso»

Infine, la previsione di cui al comma 22 è viziata da irragionevolezza nella parte in cui prevede che il subentro dei comuni alle comunità montane possa avvenire anche solo in via provvisoria, ossia fino «all'adozione (...) delle discipline regionali», ciò con evidente menomazione, tra l'altro, del principio di buon andamento.

In conclusione, anche ove si decidesse di condividere l'intento di riordinare le comunità montane, riscrivendo i parametri legislativi di configurazione legale della montagna, così come quello di contenere la spesa pubblica, lo strumento scelto dal legislatore della legge finanziaria per il 2008 non potrebbe passare indenne al vaglio di costituzionalità, non solo perché viola palesemente gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., non solo perché neppure cerca una cooperazione con le regioni titolari della specifica potestà in materia, ma perché sembra ignorare ancora una volta un dato fondamentale quanto elementare: per funzionare le istituzioni, in questo caso le comunità montane, hanno bisogno di contare su una legislazione razionale e stabile e su risorse, per quanto limitate, certe e sufficienti al buon andamento.

Pertanto si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21, 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e, in via subordinata, per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, comma 2, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. — Si viene ora a censurare la contrarietà a Costituzione di due disposizioni normative che si occupano di — si potrebbe dire, in senso lato, — organizzazione di consorzi di bacini imbriferi, di bonifica e di miglioramento fondiario, ossia dei commi 35 e 36 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008.

Il comma 35 stabilisce che: «Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi tra i comuni compresi nei bacini imbriferi montani, costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, nonché dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario di cui al capo I, del titolo V del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni. La riduzione del numero dei componenti degli organi di cui al presente comma deve essere conforme a quanto previsto per le società partecipate totalmente anche in via diretta dagli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Il comma 36 prevede, invece, che: «In alternativa a quanto previsto dal comma 35 ed entro il medesimo termine, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano d'intesa con lo Stato possono procedere alla soppressione o al riordino di consorzi, di cui al medesimo comma 35, facendo comunque salvi le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse, ivi inclusa qualsiasi forma di contribuzione di carattere statale o regionale. In caso di soppressione le regioni adottano disposizioni al fine di garantire che la difesa del suolo sia attuata in maniera coordinata fra gli enti che hanno competenza al riguardo, nel rispetto dei principi dettati dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, e delle competenze delle province fissate dall'articolo 19 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, evitando ogni duplicazione di opere o di interventi, disponendo il subentro in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo ai consorzi suddetti.

Per l'adempimento dei fini istituzionali dei medesimi consorzi, agli enti subentranti è attribuita la potestà, già riconosciuta agli stessi consorzi, di cui all'articolo 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, di imporre contributi alle proprietà consorziate nei limiti di costi sostenuti per le citate attività. Nel rispetto di quanto previsto dal comma 37, il personale che al momento della soppressione risulti alle dipendenze dei consorzi di bonifica passa alle dipendenze delle regioni, delle province e dei comuni, secondo modalità determinate dalle regioni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Anche in caso di riordino i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».

In sostanza il legislatore statale impone alle regioni di provvedere entro un anno:

o alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, nonché dei consorzi tra comuni compresi in bacini imbriferi montani, secondo i parametri indicati in dettaglio all'art. 1, comma 729, della legge finanziaria per il 2007;

o, in alternativa, alla soppressione o al riordino dei suddetti consorzi d'intesa con lo Stato.

Per il caso di soppressione dei consorzi, il comma 36 si preoccupa di chiarire che le regioni dovranno adottare disposizioni capaci di garantire che la difesa del suolo sia attuata in maniera coordinata fra gli enti che hanno competenza al riguardo e avranno, altresì, l'obbligo di disporre il subentro di un nuovo ente a tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo ai consorzi, ente che godrà delle medesime potestà già riconosciute ai consorzi soppressi.

V'è, infine, una previsione normativa che precisa che il personale alle dipendenze dei consorzi dovrà essere distribuito tra regioni, province e comuni.

3.1. — Dal momento che le disposizioni impugnate si occupano di consorzi (tra comuni di bacini imbriferi o di bonifica e miglioramento fondiario), sembra, innanzitutto, opportuno premettere qualche breve cenno circa la qualificazione giuridica di questi soggetti, anche al fine di determinare, poi, con precisione, l'ambito materiale in cui sussumere la disciplina censurata.

Come codesta ecc.ma Corte ha già chiarito, con specifico riguardo — è vero — ai consorzi di bonifica, ma con affermazione che ben può esser estesa anche alle altre tipologie consortili, i consorzi in esame possono essere definiti come «enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale», ovvero anche come «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (*cf.* Corte cost., sent., 24 luglio 1998, n. 326).

Essi operano prevalentemente nell'ambito della materia «agricoltura e foreste», materia che, vigente l'originario testo costituzionale, era di competenza concorrente regionale e che, oggi, a seguito della riforma del Titolo V, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non essendo più annoverata tra le materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., deve senza dubbio ritenersi di potestà legislativa esclusiva regionale (sul punto, *cf.* Corte cost., sent., 24 luglio 1998, n. 326; Corte cost., sent., 28 luglio 2004, n. 282).

3.2. — Sulla base di queste premesse, risulta, quindi, evidente che le previsioni normative della finanziaria per il 2008 ora in esame devono ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117 Cost., dal momento che, tramite esse, il legislatore statale ha inteso intervenire in un ambito materiale su cui la competenza della regione è esclusiva.

Quanto appena affermato vale sia con riferimento al comma 35, ove si impone alle regioni un netto taglio al numero dei componenti del consiglio di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi, sia con riguardo al disposto di cui al comma 36, ove si prevede che il riordino e la soppressione dei consorzi, pur venendo operata con legge regionale, debba formare oggetto d'intesa con lo Stato.

Nonostante la disciplina normativa in esame non richiami espressamente, quale titolo di legittimazione dell'intervento statale, esigenze di contenimento della spesa pubblica, deve, comunque — per completezza — considerarsi la possibilità che alla censura regionale venga opposta la competenza concorrente Stato-regione in materia di «coordinamento delle finanze». La riduzione dei componenti degli organi consortili o il riordino e la soppressione stessa dei suddetti enti mirano, infatti, certamente, tra l'altro, ad ottenere una riduzione delle uscite di denaro pubblico.

La Regione Veneto, fin d'ora, contesta la possibilità per lo Stato di invocare la materia del «coordinamento della finanza», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. a legittimazione delle previsioni di cui ai commi 35 e 36.

Anche a non voler considerare il fatto che le suddette disposizioni normative non contengono alcun «principio fondamentale», infatti, non si può ignorare la circostanza che l'ambito coperto dalla materia «coordinamento della finanza» non può esser esteso al punto di ricoprire qualsivoglia previsione legislativa dello Stato centrale con ripercussioni indirette sulle finanze pubbliche e, comunque, certamente non interventi tanto incisivi sul piano ordinamentale, per di più riguardanti materie su cui la regione ha potestà esclusiva.

In estremo subordine, nella denegata ipotesi in cui codesto ecc.mo giudice ritenesse di considerare, per il caso specifico, la potestà concorrente dello Stato di coordinamento della finanza, ci si permette di ricordare quanto segue.

Codesta Corte ha in diverse occasioni giustamente riconosciuto che «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa» (Corte cost., sentenza 31 marzo 2006, n. 133). Conseguentemente, ha ritenuto di affermare: «“Per le ipotesi in cui ricorra una ‘concorrenza di competenze’, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso — ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa — si deve ricorrere al canone della ‘leale collaborazione’, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze nn. 50 e 219 del 2005)» (così Corte cost., sentenza 18 giugno 2007, n. 201).

Una leale collaborazione, nel caso in esame, non è stata cercata, né tanto meno attuata, dallo Stato.

Le previsioni di cui ai commi 35 e 36 in esame, infine, imponendo alle regioni un drastico taglio dei componenti dei principali organi dei consorzi o, in alternativa, la soppressione o il riordino di questi ultimi, evidentemente finisce con l’operare un’inaccettabile ingerenza nell’autonomia amministrativa-organizzativa regionale garantita all’art. 118 Cost.

Pertanto si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 35 e 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione e, in via subordinata, per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regione, principio desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

4. — Si può passare, ora, all’analisi delle disposizioni della finanziaria 2008 che disciplinano un duplice intervento finanziario a risanamento dei deficit sanitari di alcune regioni.

Il riferimento è ai commi 46, 47, 48 e 49 dell’art. 2, dei quali si richiama — nella speranza di agevolare la comprensione del ricorso — il testo.

Il comma 46 prevede che: «In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia ai sensi dell’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con i quali le regioni interessate si obbligano al risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione dei debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l’estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi».

Il successivo comma 47 prosegue stabilendo che: «Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al comma 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute. Gli importi così determinati sono acquisiti in appositi capitoli del bilancio dello Stato».

È, poi, la volta del comma 48: «All’erogazione delle somme di cui ai commi 46 e 47, da accreditare su appositi conti correnti intestati alle regioni interessate, lo Stato procede, anche in tranche successive, a seguito del riaccertamento definitivo e completo del debito da parte delle regioni interessate, con il supporto dell’advisor contabile, come previsto nei singoli piani di rientro, e della sottoscrizione di appositi contratti, che individuano le condizioni per la restituzione, da stipulare tra il Ministero dell’economia e delle finanze e ciascuna regione. All’atto delle erogazioni le regioni interessate provvedono all’immediata estinzione dei debiti pregressi per l’importo corrispondente e trasmettono tempestivamente la relativa documentazione ai Ministeri dell’economia e delle finanze e della salute».

Infine, il comma 49 recita: «In presenza della sottoscrizione dell’accordo con lo Stato per il rientro dai deficit sanitari, ai sensi dell’articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, alle regioni interessate che non hanno rispettato il patto di stabilità interno in uno degli anni precedenti il 2007 spetta l’accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato previsto per l’anno di riferimento dalla legislazione vigente, nei termini stabiliti dal relativo piano».

I commi impugnati prevedono l’ennesimo intervento statale di rientro di deficit sanitari regionali, questa volta in una duplice forma.

Innanzitutto, per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, che hanno firmato gli accordi con lo Stato per il risanamento dei relativi servizi, anche attraverso la ristrutturazione dei debiti contratti, è prevista l’anticipazione dell’ingente somma di 9.100 milioni di euro (al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi) per l’estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti cumulati fino al 31 dicembre 2005, con l’accordo che tali risorse saranno restituite entro trent’anni.

Poi, per le regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti il 2007, la finanziaria prevede l’accesso ad un finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato.

La Regione Veneto ha già impugnato forme del tutto simili di intervento a ripiano dei deficit sanitari regionali per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost. oltre che del principio di leale collaborazione (il riferimento è al ricorso n. 25/07 avverso il decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 e al ricorso n. 32/07 avverso la legge di conversione del predetto decreto-legge 17 maggio 2007, n. 64) e non può che ribadire ora, dinnanzi ad un nuovo caso di ingiustificata elargizione di preziose risorse pubbliche, le sue ragioni di doglianza.

4.1. — Si ritiene opportuno, innanzitutto, ricordare quali sono le linee essenziali del sistema costituzionale e, più in generale, ordinamentale nella materia che qui interessa.

L'art. 32, primo comma, Cost., stabilisce che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

Dunque, il compito di tutelare il bene della salute, inteso complessivamente come benessere psico-fisico della persona, di qualunque persona senza discriminazione di sorta (in conformità all'art. 3 Cost.), diritto fondamentale dell'uomo (art. 2 Cost.) e interesse della collettività, è rimesso alla Repubblica. Ma la Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., primo comma, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato». E sono proprio Stato e regioni gli enti protagonisti in materia di tutela della salute.

A seguito della riforma del Titolo V, infatti, la nostra Carta costituzionale disegna un sistema sanitario di stampo federale (federale in senso lato), nel quale il centro procede alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio e si fa garante del coordinamento della finanza pubblica ponendo i principi fondamentali, mentre alle autonomie è riconosciuta una competenza legislativa che, concernendo ora la «tutela della salute» e non più la mera «assistenza ospedaliera», è «assai più ampia rispetto a quella precedente» e alla quale si accompagnano il potere di organizzare il servizio modellandolo sulla base delle esigenze della popolazione e, di conseguenza, la responsabilità delle risorse da impiegare e impiegate (Corte cost., sent., 8 maggio 2007, n. 162. Ma già prima, Corte cost., sent., 2006, n. 134; Corte cost., sent., 7 luglio 2005, n. 270 e Corte cost., sent., 26 maggio 2002, n. 282).

Lo strumento concreto mediante il quale la Repubblica dà attuazione all'art. 32, primo comma, Cost. è il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi anche S.S.N.), istituito con legge 23 dicembre 1978, n. 833.

A partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 il Sistema si finanzia mediante la previsione di compartecipazioni regionali ai tributi statali e l'istituzione di un fondo perequativo nazionale.

Le risorse sono distribuite alle regioni che le gestiscono per l'erogazione del servizio nel proprio territorio e ne divengono responsabili.

Per un principio la cui validità non può esser messa in dubbio dopo la riforma del 2001, ma del quale non si discuteva neppure in passato, infatti, la responsabilità di disciplina e organizzazione deve viaggiare parallelamente alla responsabilità finanziaria (cfr. Corte cost., sent., 28 luglio 1993, n. 355; Corte cost., sent., 18 giugno 1991, n. 283; Corte cost., sent., 28 luglio 1995, n. 416 e Corte cost., sent., 5 novembre 1984, n. 245).

Così, con legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), il legislatore statale ha posto la regola per cui spetta alle regioni provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione, attivando nella misura necessaria l'autonomia impositiva secondo modalità e procedure prestabilite.

Tale affermazione di principio è stata da allora più volte ribadita, in praticamente tutte le leggi finanziarie successive, e il suo rispetto incentivato mediante la previsione di sanzioni.

Con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), tuttavia, il legislatore statale ha, per la prima volta, deciso di disporre, in deroga alla suddetta regola, il concorso dello Stato «al ripiano dei disavanzi del S.S.N. per gli anni 2001, 2002 e 2003».

Da allora lo Stato ha fatto dell'eccezione la regola, e viceversa, stanziando a più riprese fondi per ripianare il disavanzo sanitario delle regioni, da ultimo con le disposizioni normative qui impuginate.

4.2. — È giunto, ora, il momento di prospettare specificamente le censure rivolte alla normativa in esame dalla regione ricorrente.

Giova, innanzitutto, chiarire che — come codesta ecc.ma Corte ha più volte affermato — i conflitti che sorgano in materia di interventi di ripiano dei disavanzi di gestione del S.S.N. vanno valutati «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di salute (...) e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute regioni e province autonome» (cfr. Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 98; Corte cost., sent., 27 gennaio 2005, n. 36).

Trattandosi di materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre per esse solo i principi fondamentali.

La disciplina impugnata si segnala, però, per il suo carattere minuzioso, dettagliato, autoapplicativo, dal momento che indica quali regioni e secondo quali modalità potranno beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari. Di più: non solo le previsioni in esame non contengono alcun principio, ma ne rovesciano uno fondamentale, ossia quello di responsabilità.

Per queste ragioni, i commi da 46 a 49, dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 violano l'art. 117 Cost. e devono esser dichiarati illegittimi.

4.3. — Il fatto che il legislatore centrale abbia previsto dei finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente viola anche l'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni dall'art. 119 Cost.

Come codesto ecc.mo Collegio ha chiarito, infatti, lo Stato può istituire e disciplinare fondi a destinazione vincolata solo nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva (in questo senso, Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent., 29 gennaio 2004, n. 49. Il medesimo principio si ricava, tuttavia, anche da Corte cost., sent., 23 dicembre 2003, n. 370; Corte cost., sent., 29 dicembre 2004, n. 423; Corte cost., sent., 18 febbraio 2005, n. 77; Corte cost., sent., 18 marzo 2005, n. 107; Corte cost., sent., 24 marzo 2006, n. 118).

In linea generale, invece, solamente due tipologie di fondi possono essere considerate rispettose del dettato dell'art. 119 Cost.: (i) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.), che, insieme ad entrate e tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (art. 119, secondo comma, Cost.), serve a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali (art. 119, quarto comma, Cost.) e (ii) «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di determinate regioni, province, città metropolitane e comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.).

Dal momento che si potrebbe esser tentati di sussumere la fattispecie in esame nella seconda ipotesi di fondo, si ricorda che, proprio in relazione a questi ultimi, codesto ecc.mo Giudice delle leggi ha precisato che essi «non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (...) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o province, città metropolitane, regioni)» e che «l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio» (così Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent., 8 giugno 2005, n. 222).

Premesso che, per l'ormai costante sottostima del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale operato dallo Stato in sede di distribuzione delle risorse finanziarie, si potrebbe fondatamente dubitare del carattere «aggiuntivo» di tutte le somme distribuite a copertura di disavanzi, si osserva quanto segue.

Con specifico riguardo agli stanziamenti di cui al comma 49, essi non sono rivolti a enti determinati e non è dato comprendere a quale finalità siano devoluti e, in particolare, se si tratti di una delle finalità tassativamente previste all'art. 119, quinto comma, Cost., vista, per altro, l'impossibilità di riferirli al principio di solidarietà, per quanto si spiegherà oltre.

Il medesimo discorso relativo alle finalità si può fare per quanto attiene ai 9.100 milioni di euro, che si aggiungono alle ingenti somme già distribuite alle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia gli anni scorsi.

È certo, poi, che per nessuno dei finanziamenti in esame, contrariamente a quanto richiesto da codesta ecc.ma Corte per ritenere rispettato l'art. 119 Cost., le regioni sono state interpellate, cioè, per altro, in aperta violazione del principio di leale collaborazione.

4.4. — Molti altri sono poi i profili di non conformità al dettato costituzionale con riferimento alle previsioni normative di cui ai commi 46, 47, 48 e 49 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Innanzitutto, la disciplina di ripiano viola l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, sia sotto quello dell'irragionevolezza delle scelte del legislatore statale.

La disciplina di ripiano discrimina, infatti, le regioni c.d. virtuose che hanno informato l'organizzazione e l'erogazione del servizio sanitario ai criteri di efficacia ed efficienza e che hanno fatto fronte alla carenza di finanziamento in materia sanitaria imponendo ai cittadini residenti nel proprio territorio, sacrifici di natura prettamente fiscale o, comunque, in termini di maggiore partecipazione al costo delle prestazioni erogate; regioni che ora sono addirittura costrette a concorrere a questa nuova ingiustificata elargizione.

Tra queste certamente anche la Regione Veneto, come confermato dalla stessa Corte dei conti regionale che, nell'ambito della relazione annuale *ex art. 3*, legge 14 gennaio 1994, n. 20, approvata con delibera del 27 novembre 2006, n. 96, al normale referto sulla gestione della Regione Veneto per la verifica dell'attuazione delle leggi regionali di principio e di programma, ha allegato una parte speciale, intitolata «Indagine sull'assistenza sanitaria nel Veneto. Aspetti finanziari e gestionali, con particolare riferimento alla gestione dell'assistenza distrettuale - esercizio finanziario 2005 con ricostruzione di serie storiche a partire dal 2003», nella quale si loda l'oculata gestione delle risorse conferite alla ricorrente.

A ciò si aggiunga la puntualizzazione della procura regionale presso la medesima Corte (svolta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008), secondo cui «il Veneto, regione trainante per l'economia del Paese, offre complessivamente un quadro positivo di buona amministrazione che la differenzia dalle situazioni drammatiche che sono emerse in altre parti del territorio nazionale» (*sic!* il 15 febbraio 2008).

La previsione di un nuovo intervento finanziario statale a copertura di deficit pregressi è, poi, irragionevole ove decide di dare nuovamente a chi già ha ricevuto in abbondanza e non ha dimostrato di saper gestire le risorse provenienti dalla fiscalità generale, ed irrazionale, perché non accompagnata, da un lato, da misure capaci di incidere, eliminandole, sulle cause dei disavanzi, e, dall'altro, da adeguate forme di controllo sull'utilizzo delle risorse elargite.

In pratica si toglie a chi ha gestito oculatamente, talvolta con rigore, le finanze pubbliche per dare a chi ha male amministrato e potrà continuare a farlo, con evidente violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Lo scialacquamento dei già scarsi mezzi finanziari a disposizione, poi, porterà inevitabilmente in futuro ad una contrazione dei livelli essenziali delle prestazioni che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), potranno essere garantiti su tutto il territorio, con un evidente danno riflesso sulla tutela della salute garantita *ex art. 32* Cost.

Infine, interventi finanziari del livello di governo centrale quale quello qui censurato, spostando preziose risorse verso specifiche destinazioni, si risolvono in un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità, ossia, in concreto, nell'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 118 Cost. vuole distribuite tra i diversi enti territoriali «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» e, quindi, per una parte rilevantissima, alle regioni.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 46, 47, 48 e 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

5. — Nell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si trovano, poi, due disposizioni, quelle di cui ai commi 158, lettera *a*) e 165, che, per contenuti, certamente afferiscono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e che la Regione Veneto ritiene di dover impugnare perché contrastanti con gli articoli 117 e 118 Cost.

5.1. — Si tratta, innanzitutto, della previsione di cui al comma 158, di cui si impugna la sola lettera *a*).

La disposizione portata all'attenzione di codesto ecc.mo giudice testualmente recita: «All'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) al comma 3, le parole: "o altro soggetto istituzionale delegato" sono sostituite dalle seguenti: "o dalle province delegate"; *a*) identica».

Mediante la modifica dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», in pratica, il legislatore della finanziaria per il 2008 stabilisce che d'ora in poi spetti alla provincia il compito di rilasciare l'autorizzazione unica necessaria per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, così come per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento e riattivazione, nonché per le opere connesse e le infrastrutture necessarie per la costruzione e l'esercizio degli impianti stessi.

A riguardo, la regione ricorrente non può non evidenziare che l'individuazione da parte dello Stato dell'ente locale, in questo caso la provincia, abilitato a rilasciare l'autorizzazione unica, viola gli articoli 117 e 118 Cost.

Per quanto attiene specificamente all'art. 117 Cost., la previsione normativa si segnala per il suo carattere dettagliato ed autoapplicativo, quando, al contrario, intervenendo in materia di potestà concorrente, il legislatore statale non si sarebbe dovuto spingere oltre la «determinazione dei principi fondamentali».

Trattandosi di un ambito di competenza legislativa concorrente, inoltre, spetta alla regione l'allocazione delle funzioni amministrative relative alla materia, secondo i parametri di «sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (*cf.* Corte cost., sent. enza 1° ottobre 2003, n. 303). Ove ciò non accade, anche l'art. 118 Cost. è violato.

La previsione normativa impugnata, infine, non può esser salvata neppure ove intesa come una forma di c.d. chiamata in sussidiarietà di funzioni regionali a livello statale.

Perché l'attrazione al centro di potestà regionali possa dirsi conforme a Costituzione, infatti, devono sussistere due condizioni.

Innanzitutto essa deve avvenire «sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.» ed è legittima «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (cfr. Corte cost., sentenza 1° ottobre 2003, n. 303).

In secondo luogo, come già chiarito più volte da codesta ecc.ma Corte, «la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni che costituzionalmente spettano alle regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le regioni stesse, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (così, di nuovo, Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242, citando Corte cost., sent., 1° ottobre 2003, n. 303. Ma anche Corte cost., sent., 1° giugno 2006, n. 214).

Nessuna delle due condizioni è stata soddisfatta nel caso delle disposizioni impugnate dalla regione Veneto.

Si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera *a*), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 117 e 118 Cost. e, in subordine, con gli articoli 117 e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

5.2. — Il comma 165 stabilisce, invece, quanto segue: «Al comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono aggiunte le seguenti lettere:

f-bis) sottopongono a termini perentori le attività poste a carico dei gestori di rete, individuando sanzioni e procedure sostitutive in caso di inerzia;

f-ter) prevedono, ai sensi del paragrafo 5 dell'articolo 23 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, e dell'articolo 2, comma 24, lettera *b*), della legge 14 novembre 1995, n. 481, procedure di risoluzione delle controversie insorte fra produttori e gestori di rete con decisioni, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, vincolanti tra le parti;

f-quater) prevedono l'obbligo di connessione prioritaria alla rete degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, anche nel caso in cui la rete non sia tecnicamente in grado di ricevere l'energia prodotta ma possano essere adottati interventi di adeguamento congrui;

f-quinquies) prevedono che gli interventi obbligatori di adeguamento della rete di cui alla lettera *f-quater*) includano tutte le infrastrutture tecniche necessarie per il funzionamento della rete e tutte le installazioni di connessione, anche per gli impianti per autoproduzione, con parziale cessione alla rete dell'energia elettrica prodotta;

f-sexies) prevedono che i costi associati alla connessione siano ripartiti con le modalità di cui alla lettera *f*) e che i costi associati allo sviluppo della rete siano a carico del gestore della rete;

f-septies) prevedono le condizioni tecnico-economiche per favorire la diffusione, presso i siti di consumo, della generazione distribuita e della piccola cogenerazione mediante impianti eserciti tramite società terze, operanti nel settore dei servizi energetici, comprese le imprese artigiane e le loro forme consortili”».

Il comma 165, dunque, integra l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (aggiungendovi sei lettere), al fine di puntualizzare ed integrare i possibili contenuti delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è chiamata ad adottare per definire le condizioni tecniche ed economiche per la connessione alla rete di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Con ciò il legislatore statale unilateralmente e, senza il benché minimo confronto con le regioni, è intervenuto nella materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuendo nuovi e specifici compiti all'Autorità per l'energia ed il gas.

Sembra opportuno rilevare, poi, che, grazie alla disposizione in parola, l'Autorità di cui sopra sarà legittimata ad emanare direttive che interferiranno significativamente, menomandola, sull'autonomia amministrativa regionale in materia.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 165, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 117 e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

6. — È necessario evidenziare, ora, i profili di illegittimità costituzionale che viziano le disposizioni normative di cui ai commi 194 e 195 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di turismo, non prima, però, di averne richiamato i contenuti.

Il comma 194 prevede che: «Al fine di incentivare lo sviluppo strategico integrato del prodotto turistico nazionale mediante la promozione di economie di scala e il contenimento dei costi di gestione delle imprese del settore, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite, nel rispetto delle competenze regionali, le procedure acceleratorie di semplificazione volte a favorire sia l'aumento dei flussi turistici sia la nascita di nuove imprese del settore. Tali procedure devono privilegiare le azioni finalizzate, tra l'altro, alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché a definire specifici moduli procedimentali idonei a contestualizzare l'esercizio dei poteri pubblici».

Il comma 195, invece, stabilisce che: «Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvalendosi delle risorse umane, strutturali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, provvede ad assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimento volti a incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale, attivando le procedure di cui al comma 194».

La materia cui inequivocabilmente le disposizioni richiamate afferiscono è quella del «turismo».

Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, il turismo è stato materia di competenza legislativa concorrente Stato-regioni; sostanzialmente, però, anche a causa del disinteresse dello Stato sul punto, già prima del 2001 la materia era ampiamente affidata alle competenze regionali, come confermato dalle previsioni di cui agli articoli 43-46 del decreto legislativo n. 112/1998.

Oggi la materia «turismo» non risulta ricompresa né nell'elenco di materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.), né in quello di competenza legislativa concorrente Stato-regioni. Come codesta ecc.ma Corte ha, anche recentemente, rilevato, quindi, in materia di «turismo» la regione è titolare di una potestà legislativa esclusiva-residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma (cfr. Corte cost., sent., 10 marzo 2006, n. 90; Corte cost., sent., 5 giugno 2003, n. 197, e Corte cost., sent., 1° giugno 2006, n. 214).

In questa materia lo Stato non è legittimato neppure a dettare i principi fondamentali, pena la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e certamente non ha potestà regolamentare. L'art. 117, sesto comma, Cost., infatti, indica chiaramente che lo Stato può emanare regolamenti solo nelle materie di sua competenza esclusiva.

La difesa della Regione Veneto, tuttavia, conosce la giurisprudenza di codesto ecc.mo Collegio secondo la quale, il fatto che si verta in materia di competenza esclusiva regionale, quale nella fattispecie in esame il turismo, non esclude la possibilità, per la legge statale, di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (cfr. Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1° giugno 2006, n. 214).

Deve, però, evidenziarsi che la richiamata attrazione a livello centrale di determinate funzioni regionali, per aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale, deve rispondere a due condizioni.

Innanzitutto, la «chiamata in sussidiarietà» deve avvenire «sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.» ed è legittima «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (cfr. Corte cost., sent., 1° ottobre 2003, n. 303).

In altre parole, è necessario che l'attrazione al centro di competenze regionali rispetti «i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni» ed anche che la legge statale «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque, idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (cfr. Corte cost., sent., 13 gennaio 2004, n. 6, richiamata in Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242).

In secondo luogo, come già chiarito più volte da codesta ecc.ma Corte, «la "chiamata in sussidiarietà" di funzioni che costituzionalmente spettano alle regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le regioni stesse, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (così, di nuovo, Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242, citando Corte cost., sent., 1° ottobre 2003, n. 303. Ma anche Corte cost., sent., 1° giugno 2006, n. 214).

Per quanto attiene alla prima condizione, essa non può dirsi soddisfatta dalla disciplina normativa portata oggi all'attenzione di codesta ecc.ma Corte.

L'intervento legislativo statale di cui ai commi 194 e 195 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008, infatti, non può essere considerato rispettoso dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza giacché attrae in capo al potere esecutivo centrale una generale attività di riordino e semplificazione di tutto il settore turistico, comma 194, e sostanzialmente affida ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio il compito generalissimo di sostenere e promuovere progetti di investimento capaci di riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Con riguardo alla seconda condizione, poi, la violazione del principio di leale collaborazione appare palese. Mentre, infatti, il comma 195 non prevede alcuna forma di concertazione con le regioni, la previsione di cui al comma 194 si limita a stabilire che prima dell'adozione dei regolamenti statali sia «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano». Anche quest'ultima previsione non garantisce, infatti, una reale forma di partecipazione delle regioni, dal momento che, non essendo obbligatoria un'intesa, lo Stato ben potrà provvedere ugualmente anche in presenza di un dissenso della Conferenza Stato-regioni (sul punto, *cfr.* Corte cost., sent., 8 giugno 2005, n. 222).

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 194 e 195, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con l'art. 117 Cost. nonché, in via subordinata, degli articoli 117, 118 e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

7. — Si passa, ora, a trattare dei profili di illegittimità costituzionale che la Regione Veneto denuncia con riguardo alle previsioni normative di cui ai commi 279 e 280 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di finanziamenti statali per la ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico in sanità.

Il comma 279 testualmente recita: «All'art. 1, comma 796, lettera *n*), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: “20 miliardi di euro” sono sostituite dalle seguenti: “23 miliardi di euro”».

Il successivo comma 280, invece, prevede quanto segue: «All'art. 1, comma 796, lettera *n*), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel secondo periodo, dopo le parole: “Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato” sono inserite le seguenti: “per 100 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, finalizzato al potenziamento delle ‘unità di risveglio dal coma’: per 7 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN); per 3 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati all'acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di ‘massa tandem’, per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci”»;

b) nel secondo periodo, le parole: “100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative” sono sostituite dalle seguenti: “150 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti”;

c) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: “nella sottoscrizione di accordi di programma con le regioni, è data, inoltre, priorità agli interventi relativi ai seguenti settori assistenziali, tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale: realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento”».

Le due disposizioni in parola modificano la previsione normativa di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

Nel suo originario testo, il suddetto comma 796, lettera *n*), elevava fino a 20 miliardi di euro il budget di finanziamenti statali per la ristrutturazione edilizia e l'ammmodernamento tecnologico in sanità, come previsti dall'art. 20 della legge 11 marzo 1998, n. 67, al contempo vincolando tale maggior somma nel seguente modo: 500 milioni di euro per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e radioterapia di interesse oncologico (con corsia preferenziale per «regioni meridionali e insulari»); 100 milioni di euro per le strutture per le cure palliative; altri 100 per i sistemi informatici di aziende sanitarie e ospedaliere e, infine, 100 per le strutture di assistenza domiciliare.

La Regione Veneto, con proprio ricorso inserito al registro ricorsi con il numero 10/07, ha impugnato il suddetto comma 796, lettera *n*), perchè contrastante con gli articoli 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. e, in via subordinata, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

A seguito dell'intervento del legislatore della finanziaria per il 2008, il contenuto di quella previsione normativa esce mutato: lo stanziamento per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità è stato, infatti, incrementato di ulteriori 3 miliardi di euro per raggiungere l'importo complessivo totale di 23 miliardi di euro e sono state parzialmente modificate ed integrate le previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse.

In particolare, sono previsti *ex novo* i seguenti vincoli: 100 milioni di euro per il potenziamento delle «unità di risveglio dal comma»; 7 milioni al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale e 3 milioni all'acquisto di nuove metodiche analitiche basate sulla spettrometria di «massa tandem», per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci.

L'originario fondo a destinazione vincolata per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative, poi, è stato incrementato da 100 a 150 milioni di euro, da impiegare, però, anche per l'acquisizione di interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese le patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.

Infine, il legislatore statale ha previsto che, in sede di firma degli accordi di programma con le regioni, sia data priorità agli interventi di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali.

La previsione di cui ai commi 279 e 280 della finanziaria per il 2008 finisce con il presentare gli stessi profili di incostituzionalità di cui all'art. 1, comma 796, lettera n), della finanziaria dello scorso anno, dal momento che, nel modificarne parzialmente il testo, perpetua ed aggrava l'esistenza di un intervento finanziario statale non conforme a Costituzione.

Sembra, innanzitutto, opportuno osservare che le materie interessate dalle previsioni normative oggi in esame sono, con ogni evidenza, la «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente, e l'«edilizia sanitaria» che, non essendo menzionata né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., deve ritenersi di competenza residuale esclusiva regionale.

La previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materie su cui la regione ha potestà legislativa esclusiva o concorrente, però, non è, a seguito della riforma costituzionale del 2001, più compatibile con il dettato degli articoli 117, 118 e 119 Cost., dal momento che, ben lungi dall'essere una determinazione di principi fondamentali, si risolve in una penetrante violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell'ente regionale (cfr. Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16).

Uno stanziamento di risorse per una specifica e predeterminata finalità potrebbe ritenersi costituzionalmente legittimo, come rilevato anche da codesto ecc.mo Collegio, solo se riguardante una materia di competenza esclusiva dello Stato, o se qualificabile tra i fondi perequativi e i finanziamenti speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.

Così non è per i finanziamenti qui censurati dalla ricorrente.

Nella denegata e non creduta ipotesi, poi, che si ritenesse di sussumere la fattispecie normativa di cui ai commi 279 e 280 in quella dell'art. 119, quinto comma, le previsioni impugnate rimarrebbero censurabili per violazione del principio di leale collaborazione, dal momento che, pur attenendo ad ambiti di competenza concorrente o esclusiva regionale, le regioni non sono state coinvolte nella programmazione di detti fondi (sul punto, cfr., Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent., 21 aprile 2005, n. 162).

Infine, deve rilevarsi che l'intervento statale in parola è viziato anche sotto il profilo della ragionevolezza e, di riflesso, del rispetto del principio del buon andamento.

Lo Stato, infatti, anche in questo caso conferma la propria incapacità a porre discipline normative ponderate e stabili, idonee a orientare in modo coerente e per un periodo medio-lungo le scelte della regione, sia sotto il profilo legislativo, sia con riguardo a quello organizzativo-amministrativo, finendo con l'elargire, di anno in anno, ingenti quantità di risorse pubbliche, sulla base di esigenze contingenti o programmi spesso estemporanei.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché, in via subordinata, del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

8. — Si affronta, ora, l'analisi dei commi 417, 418, 419, 420, 421 e 422 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di istruzione.

Il comma 417 testualmente recita: «Con atto di indirizzo del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato entro il 31 marzo 2008, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti finalità, criteri e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa. La sperimentazione riguarda gli anni scolastici 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011 e gli ambiti territoriali, di norma provinciali, individuato nel medesimo atto di indirizzo».

Segue il comma 418: «L'atto di indirizzo di cui al comma 417 contiene riferimenti relativi a:

a) tipologie degli interventi possibili per attuare il miglioramento della programmazione dell'offerta formativa, della distribuzione territoriale della rete scolastica, dell'organizzazione del servizio delle singole istituzioni scolastiche, ivi compresi gli eventuali interventi infrastrutturali e quelli relativi alla formazione e alla organizzazione delle classi, anche in deroga ai parametri previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 24 luglio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 264 dell'11 novembre 1998;

b) modalità con cui realizzare il coordinamento con le regioni, gli enti locali e le istituzioni scolastiche competenti per i suddetti interventi;

c) obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e di maggiore efficienza in termini di rapporto insegnanti-studenti;

d) elementi informativi dettagliati relativi alle previsioni demografiche e alla popolazione scolastica effettiva, necessari per predisporre, attuare e monitorare gli obiettivi e gli interventi di cui sopra;

e) modalità di verifica e di monitoraggio dei risultati conseguiti al fine della quantificazione delle relative economie di spesa tenendo conto della dinamica effettiva della popolazione scolastica;

f) possibili finalizzazioni delle risorse finanziarie che si rendano disponibili grazie all'aumento complessivo dell'efficienza del servizio di istruzione nell'ambito territoriale di riferimento;

g) modalità con cui realizzare una valutazione dell'effetto degli interventi e base informativa necessaria a tale valutazione».

Tanto chiarito, il comma 419 prevede che: «In ciascuno degli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, opera un organismo paritetico di coordinamento costituito da rappresentanti regionali e provinciali dell'Amministrazione della pubblica istruzione, delle regioni, degli enti locali e delle istituzioni scolastiche statali, con il compito di:

a) predisporre un piano triennale territoriale che, anche sulla base degli elementi informativi previsti dall'atto di indirizzo di cui al comma 417, definisca in termini qualitativi e quantitativi gli obiettivi da raggiungere;

b) supportare le azioni necessarie all'attuazione del piano di cui alla lettera a), nonché proporre gli opportuni adeguamenti annuali al piano triennale stesso anche alla luce di scostamenti delle previsioni, previa ricognizione degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi».

Tocca, poi, al comma 420 statuire che: «Le proposte avanzate dall'organismo paritetico di coordinamento sono adottate, con propri provvedimenti, dalle amministrazioni competenti. L'organismo paritetico di coordinamento opera senza oneri a carico della finanza pubblica».

Segue il comma 421: «I piani di cui al comma 419 sono adottati fermo restando, per la parte di competenza, quanto disposto dall'art. 1, comma 620, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni».

Ecco la previsione di cui al comma 422: «L'ufficio scolastico regionale effettua il monitoraggio circa il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano di cui al comma 419, ne riferisce all'organismo paritetico di coordinamento e predisporre una relazione contenente tutti gli elementi necessari da inviare al Ministero della pubblica istruzione al fine di effettuare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, la verifica delle economie aggiuntive effettivamente conseguite, per la riassegnazione delle stesse allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione».

Spetta, poi, al comma 423 stabilire che: «Nel triennio di sperimentazione, le economie di cui al comma 422 confluiscono in un fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, per essere destinate alle istituzioni pubbliche che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi, per le finalità di miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione».

Ai sensi del comma 424: «Entro la fine dell'anno scolastico 2010/2011, sulla base del monitoraggio condotto ai sensi del comma 422 e della valutazione degli effetti di tale sperimentazione di cui al comma 418, lettera g), il Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un atto di indirizzo finalizzato all'estensione all'intero territorio nazionale del modello organizzativo adottato negli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, tenendo conto degli elementi emersi dalla sperimentazione».

Infine, il comma 425 prevede che: «Al fine di pervenire a una gestione integrata delle risorse afferenti il settore dell'istruzione, per gli interventi a carico del fondo di cui al comma 13 può trovare applicazione l'art. 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367».

Il legislatore statale ha, in sostanza, previsto che il Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata, stabilisca, con atti di indirizzo, finalità, criteri

e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa (comma 417). Alcuni criteri e specificità della suddetta sperimentazione, che comprenderà le tre annate 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011, sono già stabiliti al comma 418.

A livello territoriale si prevede, poi, la costituzione di un organismo con il compito di attuare gli obiettivi fissati a livello centrale adattandoli alle necessità del territorio di competenza e di fare proposte che potranno essere attuate dalle amministrazioni di competenza (commi 419 e 420).

All'ufficio scolastico regionale è attribuito il compito di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati con piano dell'organismo paritetico e di riferire i risultati di questa attività all'organismo stesso e al Ministero della pubblica istruzione, con relazione (comma 422).

Il comma 423 stabilisce, inoltre, che i risparmi conseguiti, nella fase transitoria, saranno riassegnati alle istituzioni pubbliche che avranno attivato le iniziative di riorganizzazione volte a contenere la spesa. Per gestire più agevolmente le risorse, poi, le amministrazioni interessate potranno individuare un unico funzionario al quale delegare le funzioni di amministrazione delle risorse stesse (comma 425).

Infine, il comma 424 prevede che, al termine del triennio di sperimentazione, il Ministero della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e d'intesa con la Conferenza unificata, possa estendere, con atto d'indirizzo, all'intero territorio nazionale il modello sperimentato.

È, innanzitutto, necessario chiarire quale sia l'ambito di afferenza della disciplina impugnata. Si tratta, senza dubbio, di «istruzione», materia di potestà legislativa concorrente.

Le disposizioni normative in parola, infatti, ruotano tutte attorno alla definizione e all'attuazione di un programma sperimentale che, incidendo, tra l'altro, sulla programmazione dell'offerta formativa, sulla distribuzione della rete scolastica territoriale, sull'organizzazione del servizio delle singole istituzioni scolastiche e sulla formazione e distribuzione delle classi o, ancora, sul rapporto insegnanti-studenti, evidentemente si muove proprio in quell'ambito di competenze che già prima della riforma del 2001, con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono state delegate alle regioni e che ad oggi devono certamente ritenersi di potestà legislativa concorrente.

Con riferimento alle funzioni di programmazione dell'offerta scolastica e di organizzazione del servizio scolastico codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire, infatti, che «è (...) implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998 (...) Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare i principi» (così, Corte cost., sent., 13 gennaio 2004, n. 13. Cfr. anche Corte cost., sent., 23 dicembre 2003, n. 370; Corte cost., sent., 5 novembre 2004, n. 320; Corte cost., sent., 25 marzo 2005, n. 120).

Se così è, quindi, nel caso di specie non può legittimamente invocarsi la competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. n)*, in materia di «norme generali sull'istruzione».

Ma, ai sensi dell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 Cost., «nelle materie di potestà legislativa concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale».

La disciplina normativa in esame, tuttavia, non contiene alcuna disposizione di principio limitandosi, da un lato, ad autorizzare un intervento ministeriale in materia, dall'altro, a istituire un nuovo organismo di coordinamento e controllo e ad attribuire agli uffici regionali funzioni di monitoraggio. Pertanto essa è posta in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Deve, poi, evidenziarsi che a seguito della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non è consentito allo Stato di intervenire in materie di potestà legislativa concorrente con atti normativi di rango sublegislativo, stante il chiaro disposto di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., che pure qui risulta violato.

Come codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare negli ambiti di potestà legislativa concorrente, quale l'«istruzione», «è da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento (...) anche alla luce di quanto disposto dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale stabilisce che “nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e coordinamento”» (cfr. Corte cost., sent., 4 novembre 2003, n. 329).

La disciplina statale impugnata, inoltre, ove non dichiarata costituzionalmente illegittima, consentendo al Ministero di intervenire assai incisivamente in materia di organizzazione del servizio e dell'offerta scolastica, implicherà una forte menomazione dell'autonomia amministrativa delle regioni, ossia una violazione dell'art. 118 Cost.

Deve, poi, rilevarsi che la previsione della necessaria intesa con la Conferenza unificata per l'emanazione dell'atto di indirizzo ministeriale non sembra idonea, comunque, a garantire l'autonomia legislativa ed amministrativa riconosciuta costituzionalmente alla Regione: ove, infatti, quest'ultima venisse a trovarsi in posizione minoritaria in sede di Conferenza, sarebbe comunque tenuta ad attuare quanto previsto in sede di indirizzo.

Le previsioni normative impugnate, inoltre, — per mero scrupolo difensivo lo si rileva — non possono neppure considerarsi forme legittime di «chiamata in sussidiarietà» di funzioni regionali ad opera dello Stato.

Codesto ecc.mo Collegio ha, infatti, chiarito che «è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze “solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata”, e “non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità”», in quanto «“perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine”» (così Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1º ottobre 2003, n. 303 e Corte cost., sent., 13 gennaio 2004, n. 6).

Nel caso di specie, non esiste alcuna esigenza di esercizio unitario, e comunque la disciplina in esame non si limita certo a stabilire quanto essenziale all'interesse unitario da perseguire, dal momento che si attribuisce al Ministero l'amplissimo potere di ridisciplinare, mediante un atto di indirizzo circa un futuro programma sperimentale, l'intera organizzazione del servizio scolastico (dal rapporto alunni-docenti, alle infrastrutture, alla formazione delle classi, alla determinazione del programma formativo ecc...).

Infine, al comma 423, si prevede una distribuzione di finanziamenti a destinazione vincolata: si tratta dei risparmi che saranno conseguiti mediante l'attuazione del programma sperimentale e che saranno destinati alle istituzioni pubbliche che avranno concorso al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Ora, come si è più volte ricordato, secondo il costante orientamento di codesta ecc.ma Corte, l'art. 119 Cost. non consente allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), né nelle materie di potestà legislativa residuale della regione (art. 117, quarto comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a regioni, province, città metropolitane o comuni (Corte cost., sent., 23 dicembre 2003, n. 370; Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent., 29 gennaio 2004, n. 49), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (Corte cost., sent., 29 dicembre 2004, n. 423; Corte cost., sent., 18 febbraio 2005, n. 77; Corte cost., sent., 18 marzo 2005, n. 107; Corte cost., sent., 24 marzo 2006, n. 118).

Nel contesto dell'art. 119 Cost., infatti, sono previste solamente due tipologie di fondi: un fondo perequativo (art. 119, terzo comma, Cost.) e «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di determinate regioni, province, città metropolitane e comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.).

Il finanziamento portato all'attenzione di codesto ecc.mo giudice non possiede i caratteri di alcuno dei due, trattandosi piuttosto di un'elargizione premiale, che davvero mal si concilia con il disegno costituzionale.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424 e 425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, desumibile, in particolare, agli articoli 5 e 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

9. — I commi 458, 459 e 460 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008, invece, stabiliscono: «Per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa, è istituito un fondo con una dotazione di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 [comma 458].

La programmazione e la progettazione relativa ai servizi di cui al comma 458, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi, viene effettuata in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103 [comma 459].

I servizi socio-educativi di cui al comma 458 sono accessibili anche da minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa e concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dal comma 457 [comma 460]».

9.1. — È necessario, preliminarmente, individuare la materia di riferimento.

A tal fine è indispensabile richiamare la giurisprudenza di codesto ecc.mo Collegio e, in particolare, la sentenza 23 dicembre 2003, n. 370 (confermata dalla successiva sentenza 5 novembre 2004, n. 320).

In quella occasione la Corte costituzionale, dopo aver affermato che, avuto riguardo alla legislazione passata, gli asili nido potevano considerarsi — come effettivamente essa stessa li aveva considerati — speciali servizi sociali di interesse pubblico riconducibili alla materia «assistenza e beneficenza pubblica» di cui al precedente art. 117 Cost. (v. Corte cost., nn. 139 del 1985, 319 del 1983, 174 del 1981), ha affermato (richiamando la propria precedente sentenza n. 467 del 2002) che, alla luce dell'evoluzione legislativa in materia, «“il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino”», con la conseguenza che, «pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, si è rilevata “la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche”» (Corte cost., sent., 23 dicembre 2003, n. 370, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Conseguentemente — afferma la Corte costituzionale —, «per quel che attiene in particolare agli asili nido, per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (...) affida alla potestà legislativa concorrente (fatti salvi naturalmente gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli “trasversali” di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione)».

E' evidente, allora, che la disciplina normativa in materia di asili nido deve essere ricondotta a materie (prevalentemente alla materia «istruzione»), in parte anche alla materia “tutela del lavoro”) rientranti tra quelle di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), materie, dunque, in relazione alle quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle regioni la fissazione della normativa di dettaglio.

Pertanto, le norme di cui ai commi 458, 459 e 460 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008, che — come si è detto — sono riconducibili ad una materia di potestà legislativa concorrente, violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, stante la loro natura di norme di dettaglio.

9.2. — Le predette norme violano, altresì, l'art. 119 della Costituzione.

Secondo il costante orientamento di codesto ecc.mo Collegio, l'art. 119 Cost. non consente allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), né nelle materie di potestà legislativa residuale della regione (art. 117, quarto comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a regioni, province, città metropolitane o comuni (Corte cost., sentenze 23 dicembre 2003, n. 370; 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (Corte cost., sentenze 29 dicembre 2004, n. 423; 18 febbraio 2005, n. 77; 18 marzo 2005, n. 107; 24 marzo 2006, n. 118), poiché «il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (così Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16).

Nel contesto dell'art. 119 Cost., infatti, sono previste solamente due tipologie di fondi: (i) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.), che, insieme ad entrate e tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (art. 119, secondo comma, Cost.), serve a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali (art. 119, quarto comma, Cost.) e (ii) «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di determinate regioni, province, città metropolitane e comuni, al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (art. 119, quinto comma, Cost.).

In ordine a questi ultimi, codesto ecc.mo Collegio ha precisato che essi «non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (...) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle

funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o province, città metropolitane, regioni)» e che «l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio» (così Corte cost., sentenze 16 gennaio 2004, n. 16; 8 giugno 2005, n. 222).

Codesto ecc.mo Collegio ha riconosciuto, peraltro, che lo Stato può istituire e disciplinare fondi a destinazione vincolata nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva (in questo senso Corte cost., sentenze 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49).

9.3. — Da quanto sin qui detto consegue, *de plano*, la violazione dell'art. 118 della Costituzione.

9.4. — In subordine, peraltro, considerato che potrebbero ravvisarsi delle interferenze con materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), quale, per esempio, la stessa «difesa e Forze armate» (art. 117, secondo comma, lett. *d*), si censurano le norme *de quibus* anche per violazione del fondamentale principio di leale collaborazione tra Stato e regione, desumibile, in particolare, dagli articoli 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Codesto ecc.mo Collegio ha in diverse occasioni giustamente riconosciuto che «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa» (Corte cost., sentenza 31 marzo 2006, n. 133). Conseguentemente, esso ha ritenuto quanto segue: «Per le ipotesi in cui ricorra una 'concorrenza di competenze', la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso — ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa — si deve ricorrere al canone della 'leale collaborazione', che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 50 e 219 del 2005). (...) «a tal fine l'individuazione della disciplina più congrua compete alla discrezionalità del legislatore»» (così Corte cost., sentenza 18 giugno 2007, n. 201).

9.5. — Si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione e, in via subordinata, per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regione, principio desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, comma 2, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

10. — L'art. 2, comma 462, della legge finanziaria per l'anno 2008 dispone: «All'articolo 1, comma 1251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono aggiunte le seguenti lettere:

“*c-bis*) favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie. A tal fine il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e della salute, promuove, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una intesa in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona; *c-ter*) finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, della legge 3 agosto 1998, n. 269”».

10.1. — Con ricorso notificato in data 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria in data 1° marzo 2007 e tuttora pendente dinanzi codesto ecc.mo Collegio al n. di R.G. 10/07, la Regione Veneto ha impugnato i commi 1250, 1251 e 1252 dell'unico articolo della legge finanziaria per l'anno 2007 (legge n. 296 del 2006), disciplinanti il «Fondo per le politiche della famiglia» per contrasto con gli articoli 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

I commi 1250, 1251 e 1252 dell'unico articolo della legge finanziaria per l'anno 2007 dispongono: «Il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 210 milioni di euro per l'anno 2007 e di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Il Ministro delle politiche per la famiglia utilizza il Fondo: per istituire e finanziare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia prevedendo la rappresentanza paritetica delle amministrazioni statali da un lato e delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali dall'altro, nonché la partecipazione dell'associazionismo e del terzo settore; per finanziare le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53; per sperimentare iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro; per sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269, e successive modifica-

zioni, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451; per sviluppare iniziative che diffondano e valorizzino le migliori iniziative in materia di politiche familiari adottate da enti locali e imprese; per sostenere le adozioni internazionali e garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali [comma 1250].

Il Ministro delle politiche per la famiglia si avvale altresì del fondo per le politiche della famiglia al fine di: a) finanziare l'elaborazione, realizzata d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di un piano nazionale per la famiglia che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia, nonché acquisire proposte e indicazioni utili per il Piano e verificarne successivamente l'efficacia, attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una conferenza nazionale sulla famiglia; b) realizzare, unitamente al Ministro della salute, una intesa in sede di conferenza unificata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, avente ad oggetto criteri e modalità per la riorganizzazione dei consultori familiari, finalizzata a potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie; c) promuovere e attuare in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro della pubblica istruzione, un accordo tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari [comma 1251]. Il Ministro delle politiche per la famiglia, con proprio decreto, ripartisce gli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia tra gli interventi di cui ai commi 1250 e 1251 [comma 1252]».

La Regione Veneto ha ravvisato nelle norme *de quibus* la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. dal momento che esse intervengono con riguardo ad una materia, «politiche sociali», che rientra tra quelle di potestà legislativa residuale della regione.

Ha ravvisato, altresì, la violazione dell'art. 119 Cost., dal momento che lo Stato non può dettare norme volte ad istituire e a disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), né nelle materie di potestà legislativa residuale della regione (art. 117, quarto comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a regioni, province, città metropolitane o comuni (Corte cost., sentenze 23 dicembre 2003, n. 370; 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49), sia che prevedano attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (Corte cost., sentenze 29 dicembre 2004, n. 423; 18 febbraio 2005, n. 77; 18 marzo 2005, n. 107; 24 marzo 2006, n. 118), poiché norme del genere sono gravemente lesive dell'autonomia finanziaria regionale. In quella occasione, inoltre, la Regione Veneto ha evidenziato che, in una precedente sentenza (Corte cost., 24 marzo 2006, n. 118), la Corte costituzionale non aveva esitato a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma analoga a quelle *de quibus*.

La Regione Veneto, infine, ha censurato le norme *de quibus* per violazione, conseguente *de plano* alla denunciata violazione degli articoli 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.

10.2. — Come noto, il «Fondo per le politiche della famiglia» è stato originariamente istituito dall'art. 19, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che così dispone: «Al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un fondo denominato "Fondo per le politiche della famiglia", al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007».

Anche la predetta norma è stata impugnata dalla Regione Veneto. Il ricorso, però, è stato definitivamente dichiarato inammissibile da codesto ecc.mo Collegio con sentenza 21 dicembre 2007, n. 453.

Con la predetta sentenza codesto ecc.mo Collegio ha ritenuto che «la disposizione censurata, nell'istituire i fondi sopra indicati, si limita ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza, risultando, secondo il principio già affermato da questa Corte, inidonea a ledere "le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi (sentenza n. 141 del 2007)».

All'udienza pubblica del 12 febbraio 2008, e nella relativa memoria conclusiva, la Regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso proposto contro i commi 1250, 1251 e 1252 dell'unico articolo della legge finanziaria per l'anno 2007, osservando che, pur non potendo condividersi i principi enunciati da codesto ecc.mo Collegio nelle sentenze nn. 141 e 453 del 2007, comunque la coerente applicazione degli stessi avrebbe necessariamente implicato la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1250, 1251 e 1252 dell'unico articolo della legge finanziaria per l'anno 2007.

In particolare, la Regione Veneto ha osservato che i principi affermati da codesto ecc.mo Collegio nelle sentenze nn. 141 e 453 del 2007 non sono perfettamente in linea con il sistema di giustizia costituzionale vigente in Italia, dal momento che il giudizio di costituzionalità in via principale è quel giudizio nel quale il Giudice costituzionale è adito da organi o soggetti che propongono un'astratta questione di legittimità costituzionale, una questione, cioè, indipendente — ed era questo il punto su cui maggiormente la Regione Veneto ha insistito — dalla circostanza che la norma o l'atto impugnato ricevano questo o quel tipo di applicazioni.

La Regione Veneto non ha mancato di osservare, comunque, che la linea di pensiero accolta da codesto ecc.mo Collegio nelle sentenze nn. 141 e 453 del 2007 avrebbe imposto allo stesso di dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 1250, 1251, 1252, dell'art. 1 della legge finanziaria per l'anno 2007, perché essi, rispetto all'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, non si limitano — a voler usare le stesse parole di codesto ecc.mo Collegio — ad enunciare il proposito di destinare risorse, ma, al contrario, concretizzano quello stesso proposito, «sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (v. Corte cost., nn. 141 e 453 del 2007).

10.3. — Un tanto (doverosamente) premesso, la Regione Veneto censura la norma *de qua* (art. 2, comma 462, della legge finanziaria per l'anno 2008) per violazione degli stessi parametri in relazione alla violazione dei quali sono stati censurati i commi 1250, 1251 e 1252 dell'articolo unico della legge finanziaria per l'anno 2007, e quindi per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost. per le stesse ragioni di cui si è detto *supra*.

Si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

11. — L'art. 2, comma 474, della legge finanziaria per l'anno 2008 dispone: «È istituito presso il Ministero dei trasporti il "Fondo per la mobilità dei disabili", con una dotazione annua pari a 5 milioni di euro per l'anno 2008 e a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Il Fondo finanzia interventi specifici destinati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili assistiti dalle associazioni di volontariato operanti sul territorio italiano. Al Fondo possono affluire le somme derivanti da atti di donazione e di liberalità, nonché gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione con soggetti pubblici e privati. Con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute (sic), sentite le rappresentanze delle associazioni di volontariato operanti sul territorio, sono stabilite le modalità per il funzionamento del Fondo di cui al presente comma».

11.1. — È necessario, preliminarmente, individuare la materia di riferimento.

La norma in esame può essere inquadrata, alternativamente, o nella materia «assistenza e beneficenza pubblica» o nella materia «politiche sociali», che, non essendo ricomprese tra le materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost. (materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato), né nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (materie di potestà legislativa concorrente), appartengono alla potestà legislativa residuale della regione.

Nel senso qui prospettato depongono, altresì, due (relativamente) recenti pronunce di codesto ecc.mo Collegio (Corte cost., sentenze 19 luglio 2005, n. 287 e 29 dicembre 2004, n. 423).

Pertanto, dal momento che la norma in esame interviene sicuramente in una materia di potestà legislativa residuale regionale, essa viola l'art. 117, quarto comma, Cost.

11.2. — La predetta norma viola, altresì, l'art. 119 Cost.

Anche qui vale quanto già detto *supra* a margine dell'impugnazione di molti commi dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008, e cioè che lo Stato non può dettare norme volte ad istituire e a disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), né nelle materie di potestà legislativa residuale della regione (art. 117, quarto comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a regioni, province, città metropolitane o comuni (Corte cost., sentenze 23 dicembre 2003, n. 370; 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (Corte cost., sentenze 29 dicembre 2004, n. 423; 18 febbraio 2005, n. 77; 18 marzo 2005, n. 107; 24 marzo 2006, n. 118), poiché norme del genere sono gravemente lesive dell'autonomia finanziaria regionale.

11.3. — Da quanto detto consegue, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost.

11.4. — In subordine, peraltro, visto che potrebbero ravvisarsi delle interferenze con materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), quali, per esempio, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*), si censura la norma in esame per violazione del fondamentale principio di «leale collaborazione», desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Vale allora, anche in questo caso, quanto osservato a margine dell'impugnazione dei commi 458, 459 e 460 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008. Pertanto, quando ricorre una «concorrenza di competenze» e non può ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, non prevedendo espressamente la Costituzione un criterio di composizione delle interferenze, «si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze», spettando alla discrezionalità del legislatore l'individuazione della tipologia più congrua di strumenti di coinvolgimento (in questo senso Corte cost., sent., 18 giugno 2007, n. 201).

Si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e, in via subordinata, per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regione, principio desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

12. — L'art. 2, comma 600, della legge finanziaria per l'anno 2008 dispone: «Le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602».

12.1. — Le disposizioni di cui ai commi dal 588 al 602 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008 contengono norme volte alla riduzione della spesa pubblica.

Si ritiene doveroso indicarne, nel modo più sintetico possibile, il relativo contenuto.

Il comma 588 stabilisce che, a partire dal 2008, la cilindrata media delle auto di servizio delle amministrazioni statali (con alcune eccezioni) non può superare i 1.600 centimetri cubici.

Il comma 589 stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbono adeguare la propria modalità operativa alle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) entro una percentuale minima del 50% (in particolare, dovranno attuare le previsioni relative all'utilizzo della posta elettronica certificata, della firma digitale e dell'impiego della telematica, allo scopo di gestire i procedimenti amministrativi e le modalità di relazione con i cittadini). La violazione degli obiettivi fissati determina per le pubbliche amministrazioni dello Stato, comprese le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, e per gli enti pubblici non economici nazionali, una stretta sulle spese per le modalità non telematiche di gestione dei documenti. Infatti, nel successivo esercizio finanziario le risorse per finanziare le spese di invio della corrispondenza saranno ridotte del 30 per cento.

Il comma 590 demanda ad un regolamento ministeriale la definizione delle modalità attuative del comma 589.

Il comma 591 (che novella l'art. 78 del d.lgs. n. 82 del 2005) impone alle amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999, gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, di utilizzare i servizi VoIP (voce tramite protocollo internet). Il Cnipa verificherà il rispetto delle previsioni di cui sopra e, nel caso in cui le amministrazioni non provvedano, nel successivo esercizio finanziario sconteranno la riduzione delle risorse stanziare per spese di telefonia, del 30%.

Il comma 592 demanda ad un regolamento ministeriale la definizione delle modalità attuative del comma 591.

Il comma 593 individua la previsione di risparmio per l'attuazione dei sistemi di gestione digitale dei documenti e delle telefonate VoIP per ognuno degli anni fino al 2010. Stabilisce, inoltre, che anche le pubbliche amministrazioni non direttamente interessate dalla novella dell'art. 78 del d.lgs. n. 82 del 2005 devono adottare misure di contenimento delle spese telefoniche e di gestione della corrispondenza cartacea per ottenere certi determinati risparmi di spesa. Stabilisce, infine, che, in caso di accertamento di minori economie rispetto a quelle previste, si provvede alle corrispondenti riduzioni dei trasferimenti statali nei confronti delle pubbliche amministrazioni inadempienti.

I commi 594, 595, 596 impongono a tutte le pubbliche amministrazioni di adottare, previa valutazione di convenienza economica, piani triennali, finalizzati alla riorganizzazione interna ed al conseguimento di risparmi gestionali. Si prevedono, in particolare, le seguenti misure: la razionalizzazione dell'utilizzazione delle dotazioni strumentali,

anche informatiche; la razionalizzazione dell'uso delle vetture di servizio; risparmi di gestione sui beni immobili ad uso abitativo o di servizio (con esclusione dei beni infrastrutturali); la razionalizzazione dell'uso delle apparecchiature di telefonia mobile.

Il comma 597 prevede che «a consuntivo annuale, le amministrazioni trasmettono una relazione agli organi di controllo interno e alla sezione regionale della Corte dei conti competente».

Il comma 598 prevede le modalità tramite le quali rendere pubblici i piani triennali di cui al comma 594.

Il comma 599 disciplina gli obblighi informativi gravanti sulle pubbliche amministrazioni nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze con riguardo ai risparmi di gestione sui beni immobili ad uso abitativo o di servizio.

Il comma 601 dispone quanto segue: «All'articolo 4 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 [Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera *m*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421], le parole: "quattro membri", ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: "due membri". Il comma 602 dispone: "Fino al 2 agosto 2009 l'organo collegiale di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 1993 è costituito dal presidente e da tre membri; fino alla predetta data, ai fini delle deliberazioni, in caso di parità di voti, prevale quello del presidente"».

12.2. — La norma di cui all'art. 2, comma 600, della legge finanziaria per l'anno 2008 solo apparentemente potrebbe sembrare legittima.

Imponendo alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale di attuare quelli che lo Stato definisce «i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602», lo Stato finisce per interferire con la materia «organizzazione amministrativa interna della regione e degli enti pubblici regionali», che, non essendo ricompresa né tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), né tra le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), deve essere necessariamente ascritta alla potestà legislativa residuale della regione (art. 117, quarto comma, Cost.).

In questo senso, allora, la norma in esame viola l'art. 117, quarto comma, Cost. e, conseguentemente, gli artt. 118 e 119 Cost.

12.3. — D'altra parte, ammettendo pure che la materia nella quale la norma debba essere inquadrata sia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», materia di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), essa, comunque, è illegittima, poiché, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., è lo Stato che deve — si badi bene — determinare i principi fondamentali (e, infatti, il predetto precetto costituzionale così dispone: «nelle materie di potestà legislativa concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»).

Ebbene, nel caso *de quo*, lo Stato non ha affatto fissato i principi fondamentali, ma ha rimesso alla regione l'individuazione degli stessi a partire dalle norme di cui ai commi dal 588 al 602 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008, in palese violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

A tale conclusione conducono non solo il chiaro disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche una nota sentenza di codesto ecc.mo Collegio (Corte cost., sent., 26 giugno 2002, n. 282) e l'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

Con la sentenza n. 282 del 2002, codesto ecc.mo Collegio, infatti, ha affermato: «La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale già in vigore» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

Ciò che pare potersi ricavare dalla predetta sentenza è, da una parte, che lo Stato non può inceppare la potestà legislativa regionale in una materia di potestà legislativa concorrente omettendo di determinare i principi fondamentali regolatori della stessa (la regione, infatti, qualora legiferi, potrà ricavare dalla legislazione statale vigente i principi fondamentali regolatori della materia), dall'altra, che la regione non può, in assenza di principi fondamentali espressi stabiliti da leggi dello Stato, legiferare omettendo di desumere i principi fondamentali regolatori della materia di potestà legislativa concorrente dal sistema di legislazione vigente.

Quel che è indubbio, comunque, è che, quando lo Stato intende stabilire i principi fondamentali regolatori di una materia di potestà legislativa concorrente, deve farlo espressamente (ed in questo senso è, a ben vedere, lo stesso precepto costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo periodo).

L'art. 1, comma 3, della c.d. legge La Loggia stabilisce che «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti».

Il successivo comma 4 delega il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità», il tutto all'espresso fine — si badi bene — di «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali».

Le predette norme, da interpretare conformemente all'art. 117, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, confermano, dunque, quanto si è detto *supra*, e cioè che, nelle materie di potestà legislativa concorrente, lo Stato deve, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., determinare (espressamente, come afferma l'art. 1, comma 3, della legge c.d. La loggia) i principi fondamentali.

12.4. — D'altra parte, in via ulteriormente subordinata, ammesso e non concesso che lo Stato possa demandare alla regione l'individuazione dei principi fondamentali disciplinatori di una materia di potestà legislativa concorrente, come ha fatto con l'art. 2, comma 600, della legge finanziaria per l'anno 2008, non v'è chi non veda che lo Stato, imponendo alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi dal 588 al 602 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008, finisce, nei fatti, per individuare singole voci di spesa da limitare, in palese contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., che impone che lo Stato, nelle materie di potestà legislativa concorrente, quale è, per l'appunto, il «coordinamento della finanza pubblica», si limiti a fissare norme di principio, sia con l'art. 119 Cost., che garantisce piena autonomia di spesa alle Regioni, autonomia che si traduce nello scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre.

Codesto ecc.mo Collegio, infatti, ha ritenuto che le misure di coordinamento della finanza pubblica finalizzate al rispetto dei vincoli comunitari di politica economica di cui al Trattato di Maastricht (artt. 98 e ss.), prima, e al Patto di stabilità e crescita (Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 e Regolamenti Ce nn. 1466 e 1467 del 1997 e ss. mm. ii.), poi, in tanto possano considerarsi conformi al dettato costituzionale, ed, in particolare, agli articoli 117 e 119 della Costituzione, in quanto abbiano ad oggetto il saldo di bilancio, potendosi ammettere, eventualmente, limiti alla crescita della spesa, solo ed esclusivamente, «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» (in questo senso, Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36).

Esso ha riconosciuto, inoltre, che, ove previsto, il limite alla spesa, al fine di essere conforme a Costituzione, deve tradursi in un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte cost., sent., 26 gennaio 2004, n. 36).

Di conseguenza, quando, come avviene nel caso di specie, si adotta una norma che, per come è strutturata, finisce per prevedere limiti all'entità di una singola voce di spesa, quella norma è in palese contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., da cui si ricava che lo Stato deve fissare solo i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 119 Cost. da cui si ricava che le regioni hanno autonomia di spesa (Corte cost., sentenze 17 dicembre 2004, n. 390; 14 novembre 2005, n. 417; 15 dicembre 2005, n. 449; 10 marzo 2006, n. 88; 17 maggio 2007, n. 169).

12.5. — Da quanto da ultimo detto, consegue, comunque, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost. sull'autonomia amministrativa.

12.6. — Pertanto si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 600, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e, in via subordinata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione e, in via ulteriormente subordinata, per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

13. — L'art. 3, commi dal 27 al 32, dispone quanto segue: «Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di

partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza [comma 27].

L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27 [comma 28].

Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27 [comma 29].

Le amministrazioni che, nel rispetto del comma 27, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica [comma 30].

Fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 30, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari al numero dei posti coperti al 31 dicembre dell'anno precedente all'istituzione o all'assunzione di partecipazioni di cui al comma 30, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale, diminuito delle unità di personale effettivamente trasferito [comma 31]».

13.1. — Le norme in esame, in realtà, nella parte in cui si indirizzano anche alle regioni (ricomprese nell'elenco delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), finiscono per interferire con la materia «organizzazione amministrativa della regione», che, non essendo elencata né tra le materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato), né tra le materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (materie di potestà legislativa concorrente), deve essere ascritta alla potestà legislativa residuale della regione.

Esse, pertanto, violano l'art. 117, quarto comma, Cost.

13.2. — Alla violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., consegue, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost.

13.3. — Ammesso pure che l'intervento di cui alle norme in esame debba essere inquadrato (come il legislatore statale mostra) nella materia, di potestà legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lett. e), non è chi non veda che, comunque, questa materia interferisce, nel caso *de quo*, con la materia di cui *supra* («organizzazione amministrativa della regione»), spettante alla potestà legislativa residuale della regione.

In questo senso, allora, in via subordinata, non possono che censurarsi le norme in esame per violazione del principio di leale collaborazione, che, come noto, si ricava dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si è già detto *supra* che codesto ecc.mo Collegio ha in diverse occasioni giustamente riconosciuto che «la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa» (Corte cost., sent., 31 marzo 2006, n. 133). Conseguentemente, esso ha ritenuto quanto segue: ««Per le ipotesi in cui ricorra una 'concorrenza di competenze', la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso — ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa — si deve ricorrere al canone della 'leale collaborazione', che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 50 e 219 del 2005). (...) «a tal fine l'individuazione della disciplina più congrua compete alla discrezionalità del legislatore»» (così Corte cost., sentenza 18 giugno 2007, n. 201).

13.4. — Pertanto si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi dal 27 al 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui si indirizzano alle Regioni, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione e, in via subordinata, per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regione, principio desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

14. — L'art. 3, comma 79, della legge finanziaria per l'anno 2008 dispone quanto segue: «L'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 36. (*Utilizzo di contratti di lavoro flessibile*). — 1. Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro

flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire.

2. In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale.

3. Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva.

5. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

6. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. Le amministrazioni pubbliche che operano in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo alla suddetta violazione.

7. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli uffici di cui all'articolo 14, comma 2, del presente decreto, nonché agli uffici di cui all'articolo 90 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Sono altresì esclusi i contratti relativi agli incarichi dirigenziali ed alla predisposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

8. Per l'attuazione di programmi e progetti di tutela e valorizzazione delle aree marine protette di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, il parco nazionale dell'arcipelago della Maddalena, di cui alla legge 4 gennaio 1994, n. 10, e gli enti cui è delegata la gestione ai sensi dell'articolo 2, comma 37, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e successive modificazioni, sono autorizzati, in deroga ad ogni diversa disposizione, ad assumere personale con contratto di lavoro a tempo determinato, della durata massima di due anni eventualmente rinnovabili, nel contingente complessivo stabilito con disposizione legislativa e ripartito tra gli enti interessati con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In prima applicazione, il predetto contingente è fissato in centocinquanta unità di personale non dirigenziale alla cui copertura si provvede prioritariamente con trasformazione del rapporto di lavoro degli operatori attualmente utilizzati con contratti di lavoro flessibile.

9. Gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore alle quindici unità possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sostituzione.

10. Gli enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione al personale medico, con esclusivo riferimento alle figure infungibili, al personale infermieristico ed al personale di supporto alle attività infermieristiche, possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti o cessati dal servizio limitatamente ai casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza, compatibilmente con i vincoli previsti in materia di contenimento della spesa di personale dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

11. Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate. Le università e gli enti di ricerca possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università. Gli enti del Servizio sanitario nazionale possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati con le modalità indicate nell'articolo 1, comma 565, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. L'utilizzazione dei lavoratori, con i quali si sono stipulati i contratti di cui al presente comma, per fini diversi determina responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto. La violazione delle presenti disposizioni è causa di nullità del provvedimento»».

14.1. — La norma in esame, nella parte in cui si indirizza anche alle regioni, viola l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché finisce per intervenire in una materia, quella dell'«organizzazione amministrativa della regione e del personale regionale e degli enti strumentali, ivi compresi gli enti del Servizio sanitario nazionale», che, non essendo elencata né tra quelle di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), né tra quelle di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), non può che essere ascritta alla potestà legislativa residuale della regione.

14.2. — D'altra parte, anche ammettendo che la norma *de qua* debba essere inquadrata, con riguardo alla parte in cui si indirizza alle regioni, nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», materia di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), essa, comunque, visto il suo carattere dettagliato, viola l'art. 117, terzo comma, Cost. che impone che, nelle materie di potestà legislativa concorrente, lo Stato si limiti a determinare i principi fondamentali regolatori della materia.

14.3. — Sia che la norma venga inquadrata nell'una materia (di potestà legislativa residuale), sia che venga inquadrata nell'altra (di potestà legislativa concorrente), essa comunque viola l'art. 119 Cost.

Avendosi qui per richiamate le considerazioni svolte a margine dell'impugnazione dell'art. 2, comma 600, della legge finanziaria per l'anno 2008, ci si limita a ribadire che una norma come quella di cui all'art. 3, comma 79, della legge finanziaria per l'anno 2008, nel porre limiti a singole determinate voci di spesa, viola l'art. 119 Cost., che, garantendo piena autonomia di spesa alle regioni, conferisce loro la libertà di scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre.

14.4. — Da quanto detto, quale che sia la materia nella quale si inquadra la norma *de qua* nella parte in cui si indirizza alle regioni, ne consegue, in ogni caso, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost.

14.5. — Con riguardo, in particolare, al comma 10 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 3, comma 79, della legge finanziaria per l'anno 2008, non può non rilevarsi, inoltre, la violazione degli artt. 32 e 97, comma 1, della Costituzione, che — come noto — tutelano, rispettivamente, «la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» e il «buon andamento (...) dell'amministrazione».

14.6. — Pertanto si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui si indirizza alle regioni, per contrasto con gli artt. 32, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e, in via subordinata, per violazione degli artt. 32, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21, 22, 35, 36, 46, 47, 48, 49, 158 lett. a), 165, 194, 195, 279, 280, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 458, 459, 460, 462, 474, 600 e dell'art. 3, commi 27, 28, 29, 30, 31, 32, 79, 162 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007 - S.O. n. 285/L, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Si allega deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 214 del 12 febbraio 2008 recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Padova - Venezia - Roma, addì 25 febbraio 2008

Avv. prof. Mario BERTOLISSI - Avv. Ezio ZANON - Avv. Luigi MANZI

N. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Calabria - Piano regionale dei rifiuti contenente previsione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro - Temporanea sospensione dei lavori di realizzazione disposta con norma regionale, ripropositiva di una disposizione già dichiarata illegittima con la sentenza n. 284/2006 - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «governo del territorio» e «protezione civile», violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa che attribuisce allo Stato una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria - ISTANZA DI SOSPENSIONE.

- Legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27.
- Costituzione art. 117, comma terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5, comma 4-*bis*.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi 12, domicilia;

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 27, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 23 del 15 dicembre 2007, supplemento ordinario n. 2 del 31 dicembre 2007 recante «Integrazione del piano regionale dei rifiuti».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 21 febbraio 2008 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del ministro proponente).

La legge regionale n. 27 del 28 dicembre 2007, con cui la Regione Calabria stabilisce la sospensione temporanea della disposizione contenuta nel Piano di gestione dei rifiuti della regione, che prevede il raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Nel caso in esame, si verte su ambiti attinenti la competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio» e «protezione civile», ai sensi dell' art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, per i profili che attengono il governo del territorio e la protezione civile, le regioni sono chiamate a disciplinare la gestione dei rifiuti nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale. Tali principi fondamentali, per quanto concerne la materia «protezione civile», sono contenuti nella legge n. 225/1992 in cui il legislatore statale ha stabilito il riparto di competenze e responsabilità tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle differenti tipologie di eventi che possono venire in rilievo. In particolare lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 225/1992, ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria. Tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. L'esercizio di questi poteri — come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta — deve avvenire d'intesa con le regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dall'art. 5, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze — anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992; sentenza n. 418 del 1992) — in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992). Appare opportuno, inoltre, sottolineare che l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire attraverso la legge regionale, così come statuito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 82 del 2006.

In attuazione della normativa sin qui richiamata e, in particolare, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, con d.P.C.m. 12 settembre 1997 è stato dichiarato lo stato di emergenza nella Regione Calabria, a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prorogato da ultimo al 31 ottobre 2007.

Si segnala che il Commissario straordinario delegato, durante lo Stato di emergenza, ha disposto, con ordinanza n. 6294 del 30 ottobre 2007, l'approvazione e la pubblicazione del piano regionale dei rifiuti, che prevede anche la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro. Con la legge regionale in esame, la regione stabilisce la sospensione temporanea di tale previsione, esautorando in concreto gli interventi che il Commissario ha provveduto a porre in essere. Si tratta di una norma che ripropone *in toto* una disposizione (art. 14, comma 5 della legge regionale n. 13/2005) dichiarata non conforme alla Costituzione dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 284/2006 in quanto in contrasto con i principi fondamentali, di cui alla legge n. 225/1992 e quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In ultimo, si evidenzia il fatto che è intervenuta a disciplinare l'assetto dello stato di emergenza ambientale della Regione Calabria, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2008, n. 3645, che, allo scopo di assicurare il superamento delle criticità rilevate nel settore della gestione dei rifiuti, predispone il perdurare delle potestà attribuite al Commissario delegato, nonostante la conclusione dello stato di emergenza, per il completamento entro e non oltre il 30 giugno 2008 di tutte le iniziative ancora di propria competenza già programmate ed in corso di attuazione.

A fronte di tali premesse è censurabile l'art. 1 del provvedimento in esame con cui la regione ha sospeso gli effetti dell'ordinanza del Commissario delegato, bloccando temporaneamente la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro ivi prevista e ritenuta dal Governo necessaria per fronteggiare la situazione di crisi. Tale illegittima sospensione è stata disposta fino all'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto, per un periodo massimo di 60 giorni dall'insediamento della Commissione di verifica e comunque fino al pronunciamento di merito della stessa. Nella pratica *sine die*.

Tale disposizione, derogando a quanto previsto nell'ordinanza n. 6294 del 30 ottobre 2007, viola i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225/1992, con cui è stato autorizzato in via provvisoria l'esercizio di poteri di ordinanza del Commissario delegato. Infatti, «le regioni non hanno alcun potere straordinario o derogatorio della legislazione in vigore, né tantomeno sono legittimate a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto», come statuito dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (in particolare si vedano le sentenze n. 2/2006 e n. 284/2006), e come confermato dall'ordinanza P.C.m. 22 gennaio 2008, n. 3645. Né vale la considerazione che la sospensione è resa necessaria per consentire la verifica di compatibilità ambientale. Infatti, tale verifica si inquadra nel corretto (e già svolto) *iter* procedimentale propedeutico alla realizzazione dell'opera e non legittima la regione a sospendere autoritativamente gli effetti prodotti dall'ordinanza commissariale.

La violazione dei principi fondamentali, di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992 determina, quindi, la violazione dell'art. 117, 3° comma, Cost. che impone al legislatore regionale il rispetto dei parametri definiti dalla legislazione statale. In proposito, si deve rilevare che le previsioni contemplate nell'art. 5 della legge su citata sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», così come confermato dal giudice costituzionale nelle sentenze n. 327/2003, n. 82/2006 e n. 284/2006.

P. Q. M.

Si chiede che, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 27, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 23 del 15 dicembre 2007, supplemento ordinario n. 2 del 31 dicembre 2007 recante «Integrazione del piano regionale dei rifiuti», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Date la delicatezza della materia e le criticità in atto, si ritiene ricorrano i presupposti perché la Corte costituzionale applichi l'art. 35 della legge n. 87/1953, così come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge n. 131/2003.

La sospensione dei lavori disposta con l'illegittima legge regionale (lavori già appaltati e realizzati in magna pars) crea danno grave ed irreparabile sotto vari aspetti: a) fa lievitare, per molteplici voci, i rilevanti costi (nazionali) della costruzione dell'opera di pubblico generale interesse; b) procrastina a tempo indeterminato la difficile situazione dello smaltimento dei rifiuti in Calabria, avvicinando il punto di non ritorno in cui le discariche attualmente utilizzate esauriscono la loro capacità di ricevere ulteriori rifiuti; c) vanifica il lavoro svolto dal Commissario governativo rendendo più difficile il ritorno alla fase della gestione ordinaria.

Roma, addì 22 febbraio 2008

L'Avvocato dello Stato: GIUSEPPE FIENGO

08C0212

N. 94

Ordinanza del 25 gennaio 2008 emessa dal Tribunale di Campobasso - Sezione per il riesame sulla richiesta di riesame proposta da Amatruda Teresa

Demanio e patrimonio marittimo dello Stato e delle Regioni - Legge della Regione Molise - Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud - Individuazione e delimitazione - Criteri - Individuazione di tali aree tramite la linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, art. 3, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

IL TRIBUNALE

A seguito di sentenza della Corte di cassazione n. 799 del 3 maggio 2007 (n. 030946/06 R.G.) con la quale è stata annullato con rinvio il provvedimento del Tribunale del riesame di Campobasso in data 7 luglio 2006 (n. 18/06 R.G. riesame reale) emesso nei confronti di Amatruda Teresa, difesa dall'avv. Giovanni Di Giandomenico, provvedimento di conferma del sequestro preventivo disposto dal G.i.p. di Larino in data 18 luglio 2005 (1027/05 R.G.N.R., 949/05, R.G.i.p.), e a seguito di udienza in data 29 novembre 2007, a scioglimento della riserva formulata, ha pronunciato la seguente ordinanza.

In via preliminare appare opportuna la ricostruzione storica della vicenda giuridica «Riovivo» di Termoli — nella parte relativa alla posizione Amatruda — oggi nuovamente sottoposta all'attenzione del tribunale e ciò perché si sono succeduti nel tempo diversi provvedimenti, tra i quali si inserisce, da ultimo, la sentenza con la quale la suprema Corte ha rinviato a questo ufficio.

Giova anche ricordare, ai fini della comprensione della *ratio* dei recenti interventi legislativi regionali, come il caso in esame sia parte di un più ampio contesto che riguarda un rilevante settore dell'abitato di Termoli, edificato in corrispondenza della fascia costiera ivi esistente, c.d. zona «Riovivo».

Numerosi immobili insistenti su tale area sono stati oggetto di sequestro preventivo da parte del G.i.p. di Larino essendo stata ipotizzata nei confronti dei proprietari la violazione dell'art. 1161 del codice della navigazione.

Con provvedimento in data 18 luglio 2005 il G.i.p. presso il Tribunale di Larino disponeva il sequestro preventivo dell'immobile, con annesse pertinenze, sito in Termoli, località Riovivo, in uso ad Amatruda Teresa.

Riteneva il g.i.p. la astratta possibilità di sussumere il fatto oggetto di procedimento nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 1161 c.nav., ipotizzata dal p.m., nonché il concreto pericolo che la libera disponibilità del bene da parte della indagata potesse aggravare o protrarre le conseguenze del reato (*cf.* provvedimento di sequestro agli atti).

Avverso tale provvedimento proponeva riesame la Amatruda che adduceva:

la legittimità della occupazione per essere stato il relativo terreno ceduto al suo dante causa dall'autorità statale competente con regolare rogito notarile in data 28 ottobre 1980 (che allegava);

che l'area occupata dal suo immobile non era in ogni caso demaniale come detto dalla autorità marittima nel 1984, che aveva affermato che quella zona non era più idonea agli usi pubblici del mare;

che l'immobile esisteva da tempo immemorabile e che in ogni caso tutte le opere erano state realizzate da altri (il bene le era pervenuto per successione ereditaria);

che tutta la zona era ampiamente edificata, con il consenso di tutte le autorità competenti e quindi completamente, di fatto, sdemanzializzata;

che il reato era ormai prescritto trattandosi di reato istantaneo;

che non era ravvisabile l'elemento soggettivo sia perché il terreno era stato ceduto dallo Stato sia perché l'area era interamente urbanizzata, tanto che venivano pagati tutti i servizi pubblici;

che sia il t.a.r. sia il giudice penale avevano tutelato le posizioni dei proprietari della zona sul presupposto della non demanialità del terreno;

che il pericolo ipotizzato non era concreto risalendo le opere a oltre trenta anni prima (*cf.* ricorso dell'11 settembre 2005).

Con provvedimento in data 29 settembre 2005 il tribunale del riesame confermava il sequestro e rigettava tutte le doglianze del ricorrente; riteneva in particolare la demanialità del terreno — essendo le opere realizzate direttamente sul litorale marino — e la non decisività della delibera della autorità amministrativa del 1984, che non poteva avere effetto costitutivo derogatorio rispetto alla demanialità, determinata e definita dalla legge; rilevava, poi, che la sentenza del t.a.r., allegata, non era entrata nel merito della demanialità, così come anche la sentenza del giudice penale, peraltro riferibile ad altri imputati, che aveva assolto solo perché non vi era prova in ordine a tale elemento; rigettava poi la eccezione di prescrizione qualificando il reato come permanente e riteneva non decisiva la buona fede della indagata atteso che la misura reale poteva essere disposta anche nei confronti di soggetto formalmente terzo; confermava, infine, sia il *fumus boni iuris* sia il *periculum in mora*.

Anche tale provvedimento veniva impugnato, sostanzialmente sulla base delle stesse doglianze, innanzi alla Corte di cassazione (*cf.* ricorso dell'11 ottobre 2005).

Con sentenza n. 134/06 i giudici della legittimità ritenevano la sussistenza del *fumus boni iuris*, affermavano la demanialità naturale dell'area in questione valutando come non decisive e non costitutive le demarcazioni via via effettuate dalle autorità amministrative (quella del 1984 e quella contenuta nella nota del settembre 2005); rigettavano poi tutte le questioni sollevate dalla ricorrente in punto di *fumus boni iuris* ricorrendo la occupazione abusiva anche in caso di esercizio senza titolo di un diritto reale di godimento su uno spazio demaniale modificato o inizialmente invaso da altri; infine ritenevano irrilevante, ai fini dell'apprezzamento dell'elemento soggettivo, la circostanza della vendita trattandosi di atto nullo (*cf.* sentenza agli atti).

La motivazione dei giudici di Campobasso veniva però censurata sotto il profilo delle esigenze di cautela; ed infatti posto che, come detto dal tribunale del riesame, il sequestro mirava ad evitare le ricadute negative del reato — che si sostanziavano nel fatto che la occupazione non autorizzata sottraeva il bene pubblico alla fruizione collettiva a favore della fruizione del singolo — non era chiaro in che modo il sequestro fosse in grado di neutralizzare la protrazione del comportamento illecito tenuto conto che la indagata continuava ad occupare l'immobile.

«In tale contesto» — disponeva la Corte «si presenta inconciliabile la tesi della esigenza di un provvedimento ablatorio per fare cessare la consumazione del reato in fieri con la contestazione che l'indagata continua ad usufruire del manufatto dal momento che l'autorità giudiziaria non ha riscontrato la necessità di privarla del possesso del bene; con riferimento a questa peculiare situazione non è esplicitato nel provvedimento in oggetto quale sia la funzione preventiva che giustifica il vincolo reale. Di conseguenza la Corte annulla l'impugnata ordinanza con rinvio al Tribunale di Campobasso limitatamente al punto inerente le esigenze di cautela» (*cf.* sentenza in atti).

Sulla base di tali indicazioni la questione veniva nuovamente esaminata dal tribunale del riesame, al quale gli atti venivano trasmessi in forza di sentenza intervenuta in data 7 febbraio 2006.

L'udienza per la trattazione veniva fissata per il 7 luglio 2006 (cfr. provvedimento).

Tra queste due date entrava in vigore l'art. 3, l.r. n. 5 del 5 maggio 2006.

La Regione Molise — nell'evidente tentativo di fare chiarezza e di risolvere una questione che interessava ormai da anni un numero rilevante di cittadini termolesi — nell'ambito della legge recante la «disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale» aveva inserito la seguente norma:

«Le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nei territori dei Comuni di Campomarino, di Termoli, di Petacciato e di Montenero di Bisaccia sono così individuate e delimitate: per il Comune di Campomarino, dalla legge n. 140/2004, articolo 6, comma 2-bis; per il Comune di Termoli, litorale sud, dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara; per il Comune di Termoli, litorale nord, e per i Comuni di Petacciato e di Montenero di Bisaccia, dalla strada statale n. 16 "Europa 2" o dalla eventuale, diversa, più restrittiva demarcazione demaniale proposta dal S.I.D. (sistema informativo del demanio) verso il mare, risultante dagli atti ufficiali». (cfr. art.3).

Tale mutato quadro normativo veniva sottoposto dal difensore all'attenzione del tribunale in sede di rinvio, che in tal modo pronunciava sia in ordine al *periculum* sia in ordine alla nuova normativa confermando il provvedimento di sequestro (cfr. ordinanza in data 7 luglio 2006).

In particolare sotto il primo profilo osservava che «la finalità di mantenere il sequestro preventivo sugli immobili è connessa al provvedimento di sgombero finora non ancora attuato e per la quale è auspicabile un intervento della a.g. competente, cui spetta di determinare le modalità esecutive del sequestro onde attuare la *ratio* dell'art. 1161 del codice della navigazione che è quella di tutelare l'interesse della collettività ad usare pienamente l'area demaniale.».

Sotto il secondo profilo affermava la ininfluenza della legge regionale sulla decisione, non essendo la stessa ancora entrata in vigore (cfr. provvedimento agli atti).

Avverso tale provvedimento ricorreva nuovamente la indagata che reiterava la sue doglianze in punto di *periculum* — ritenendo la motivazione contraddittoria e non confonata al principio espresso dalla suprema Corte — e riaffermava la decisività della legge regionale, che aveva definitivamente escluso il carattere demaniale della zona occupata dalla Amatruda, non ricompresa nell'area demaniale determinata con verbale dell'11 dicembre 1984, linea richiamata nell'art. 3 citato (cfr. ricorso del 25 luglio 2006, agli atti).

Sosteneva quindi la difesa — sulla base di una interpretazione che riconosceva alla norma l'effetto di determinare per legge lo *status* giuridico dei terreni o comunque un effetto «sdemanzializzante» — come l'intervento regionale avesse risolto in modo definitivo la controversia poiché chiaramente aveva indicato l'area definibile come demanio, così consentendo di verificare in concreto quali fossero gli immobili esclusi o ricompresi in tale delimitazione.

Per completezza va detto che tale tesi è stata condivisa dal Tribunale del riesame di Campobasso che, relazione ad altro caso simile, ha disposto la revoca del sequestro sulla base delle stesse considerazioni (cfr. riferimento della difesa nei motivi nei motivi aggiunti del 30 novembre 2006, ordinanza n. 28/06). In altra occasione invece aveva pronunciato ritenendo che l'art. 3 cit., delimitasse solo l'ambito territoriale di esercizio delle funzioni amministrative regionali sul demanio marittimo senza avere alcun effetto costitutivo del demanio stesso (n. 30/06 R.G.).

Al di là del merito delle decisioni appare evidente come la norma, sin dalla sua prima applicazione, abbia posto problemi interpretativi.

A distanza di qualche mese la Regione Molise interveniva nuovamente sulla questione; nel contesto della l.r. 27 settembre 2006, n. 28, recante norme in materia di «opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt», inseriva il comma 6 dell'art. 12, comma che così recita:

«le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice di navigazione».

Orbene, per tirare le fila del discorso, la suprema Corte, chiamata decidere avverso l'ordinanza del tribunale in data 7 luglio 2006, si trovava davanti ad un quadro normativo nuovo e diverso, per effetto sia della entrata in vigore dell'art. 3, legge n. 5/2007 sia della norma interpretativa contenuta nell'art. 12, comma 6, norme ampiamente richiamate dal difensore nel ricorso per cassazione (cfr. ricorso in data 25 luglio 2006, che fa riferimento all'art. 3) e nella memoria per motivi aggiunti (cfr. memoria per motivi aggiunti del 30 novembre 2006, che cita l'art. 12, comma 6, *medio tempore* entrato in vigore).

La Corte pronunciava con sentenza n. 799/2007 con la quale, nel ribadire che in precedenza erano state rigettate le doglianze della difesa in ordine al *fumus commissi delicti*, appuntava nuovamente la sua attenzione sul *periculum in mora*.

Rilevava in particolare come «non è stata fornita alcuna risposta al quesito specifico della compatibilità del protratto utilizzo del bene da parte della Amatruda con la funzione di tutela del bene pubblico a mezzo il sequestro preventivo, pur dandosi atto che l'auspicato provvedimento di sgombero non era stato ancora attuato (né risulta disposto); il pericolo di aggravamento *in re ipsa* è semplicemente affermato dal tribunale, senza addurre alcuna ragione che lo sostenga in relazione al comportamento della Amatruda, nella dichiarata qualità di custode, o per altre cause.

La legge regionale n. 5 del 5 maggio 2006 è entrata in vigore il 17 maggio 2006 ai sensi dell'art. 15, quale giorno successivo alla pubblicazione nel BUR, in epoca precedente (e non successiva, come erroneamente indicato) all'epoca della decisione impugnata.

Assorbita ogni altra questione il provvedimento impugnato va quindi annullato alla luce del principale rilievo sopra mosso, tenendosi anche conto, per quanto di ragione, nel quadro complessivo della normativa applicabile in relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente, dello *ius superveniens* dell'art. 12, comma 6 della legge regionale del Molise 27 settembre 2006, n. 28, secondo cui le disposizioni di cui all'art. 3 della precedente legge regionale 5 maggio 2006, n. 5 (ambito di applicazione delle aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nei territori dei Comuni di Campomarino, Termali, Petacciato e Montenero di Bisaccia) si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli artt. 822 del codice civile (demanio pubblico) e 28 del codice della navigazione (demanio marittimo)».

Queste le vincolanti indicazioni sulla base delle quali questo tribunale è chiamato a decidere; in particolare il diverso quadro normativo va valutato in «relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente».

Orbene ritiene il Collegio che in via preliminare debba essere verificata la conformità dell'art. 3, l.r n. 5/2006, come integrato dall'art. 12 comma 6, legge n. 28/2006, alla Costituzione ed in particolare all'art. 117, secondo comma.

La prima disposizione emanata (art. 3), sulla quale la indagata ha fatto leva per affermare la non demanialità del terreno su cui insisteva il suo fabbricato, ha imposto da subito all'interprete la valutazione della sua reale efficacia.

Due — all'epoca — le possibili soluzioni, l'una basata sul contesto normativo di riferimento, l'altra sul significato letterale:

1) l'inserimento della norma nell'ambito di una legge che per espressa previsione era chiamata a regolare le «funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale» era elemento forte per giungere ad interpretare la disposizione nel senso di una delimitazione territoriale dei poteri amministrativi della Regione in materia di demanio, delimitazione di fatto priva di un effetto costitutivo e vincolante ai sensi degli artt. 822 CC - 28 CN o comunque priva di effetto concretamente sdemanializzante;

2) la lettera e perentorietà del testo (« le aree demaniali marittime ... sono così individuate e delimitate ») poteva indurre l'interprete a ritenere come la norma fosse stata inserita proprio con l'intento di affermare quali terreni fossero demaniali ai sensi degli artt. 822 e 28 citati e quali no; quindi non una mera delimitazione territoriale dei poteri amministrativi ma l'effetto costitutivo di una condizione giuridica dei terreni.

La reale portata della disposizione, ai fini che interessano, dipendeva dall'una o dall'altra interpretazione; in particolare nel secondo caso la norma regionale condizionava — escludendola — la sussistenza di un elemento essenziale della fattispecie contestata ossia il «demanio», elemento costitutivo del reato di cui all'art. 1161 c.n.

A distanza di qualche mese (a maggio la prima norma, a settembre la seconda) la Regione Molise ha fornito la interpretazione autentica dell'art. 3 citato e, ha chiarito come «le disposizioni si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui all'art. 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione».

Di fronte a tale disposto non pare possa più dubitarsi che intento del legislatore fosse quello di definire, con effetto costitutivo — sia pure dalla sua entrata in vigore — quali terreni siano demaniali ai sensi dell'art. 822 c.c. e 28 del codice della navigazione ossia di regolare la condizione giuridica delle aree separate dalla linea di demarcazione citate nell'art. 3.

Tale interpretazione appare insuperabile poiché la volontà del legislatore viene ribadita in modo chiaro e netto; non vi sono quindi elementi per potere accedere alla interpretazione *sub 1*), interpretazione — costituzionalmente orientata — che non avrebbe posto dubbi di illegittimità avendo la regione effettivamente il potere di legiferare in materia di esercizio dei poteri amministrativi sulle aree demaniali.

In particolare non potrebbe sostenersi che anche l'art. 12, comma 6, può essere interpretato in tale ultimo senso e ciò sulla base della considerazione che non vi sarebbe stato alcun bisogno di intervenire nuovamente sul punto, in un contesto che faceva già propendere per tale soluzione.

Orbene l'art. 117 della Costituzione, al secondo comma, prevede che «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie ordinamento civile.....», da intendersi quest'ultimo come sistema di norme che regolano istituti tipici quali la proprietà, il contratto, la responsabilità civile, le successioni e così via.

I rapporti giuridici relativi a tali istituti — tra questi il demanio statale, inserito tra le norme relative alla proprietà — per la rilevanza degli interessi sottesi, sono sottratti alla normazione regionale e sono riservati in via esclusiva alla legge statale (cfr. art. 117 Cost.)

Nell'emanare l'art. 3 — come integrato dall'art. 12, comma 6 — la Regione Molise appare avere violato tale disposto.

Le aree definibili come demanio sono indicate dalla codice civile, che le individua in base alle loro caratteristiche funzionali, caratteristiche da cui dipende l'esigenza di assoggettarle a uno *status* particolare.

La legge regionale ha invece individuato le aree demaniali in località Riovivo (litorale sud) dettando un criterio proprio che di fatto si sostituisce alla norma statale; ha infatti stabilito come sono aree demaniali quelle ricomprese tra il mare ed una linea di demarcazione determinata dalla Capitaneria di porto di Pescara con verbale dell'11 dicembre 1984, e che non lo sono quelle poste oltre la linea.

Per effetto di tale norma il terreno della Amatruda non è qualificabile come demanio.

L'art. 822 del c.c. e l'art. 28 c.n. vengono di fatto superati e non possono concretamente trovare applicazione perché ad esempio ove anche si verificasse che le aree definite dalla legge regionale come «non demaniali» presentassero i caratteri naturali della «spiaggia» o del «lido del mare» la norma regionale impedirebbe una tale qualificazione.

Il disposto in questione ha sostanzialmente introdotto per Riovivo una regola speciale, in deroga ad una regola statale vigente.

La predefinita individuazione del demanio incide, poi, concretamente sul regime giuridico applicabile (cfr. ad esempio 823 c.c.).

Sostiene la difesa come la legge sia stata emanata nell'esercizio di poteri «concorrenti» riconosciuti alla regione dall'art. 117, terzo comma Cost. che attribuisce espressa competenza in materia di «porti».

L'assunto non può essere condiviso vertendo la questione in materia di proprietà ed essendo la proprietà demaniale inserita nell'ambito della proprietà in generale, tipico istituto regolato dal codice civile.

Per i motivi suesposti la questione appare non manifestamente infondata.

Appare, inoltre, rilevante nel caso *de quo*.

La suprema Corte ha espressamente detto che il tribunale, nel valutare il *periculum* deve anche tenere conto «nel quadro complessivo della normativa applicabile in relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente, dello *ius superveniens* di cui all'art. 12, comma 6 della legge regionale Molise 27 settembre 2006, n. 28».

La ricorrente, negli atti difensivi, ha richiamato tale articolo per sostenere la insussistenza della condotta occupativa e la insussistenza stessa del reato ipotizzato così sintetizzando il suo assunto: «l'attenta valutazione del provvedimento sopravvenuto avrebbe certamente determinato la caducazione del provvedimento di sequestro. La condotta del ricorrente deve essere considerata lecita essendo l'immobile realizzato su area disponibile e non sulla zona del demanio marittimo» (cfr. ricorso del 25 luglio 2006, pag. 4).

In sede di rinvio il tribunale è stato quindi investito, oltre che della verifica del *periculum*, anche della verifica della configurabilità astratta del reato e quindi anche del *fumus commissi delicti*, in riferimento allo *ius superveniens*.

Orbene, nel solco di tale *thema decidendum*, deve affermarsi la assoluta decisività della verifica di rispondenza della norma ai parametri costituzionali poiché dalla efficacia/inefficacia della stessa dipende la sussistenza di un elemento essenziale della fattispecie ipotizzata ossia l'elemento «demanio».

Se la norma fosse costituzionalmente illegittima l'area in contestazione, che ha le caratteristiche naturali della spiaggia — caratteristiche su cui si è già pronunciata la stessa suprema Corte che nella prima sentenza di rinvio (agli atti) ha riconosciuto come l'area su cui insistono i manufatti della Amatruda, costruiti direttamente sulla spiaggia, sia qualificabile come demanio dello Stato ex art. 822 c.c. — allora sarebbe configurabile il reato di cui all'art. 1161 c.n. sin dall'inizio della occupazione e fino ad oggi; ciò in punto di *fumus commissi delicti*.

Della permanenza del reato all'attualità, anche in rapporto alla assenza di un provvedimento di sgombero, dovrebbe poi tenersi conto nella valutazione, in concreto, del *periculum*.

Sotto tale ultimo profilo deve osservarsi che il dante causa della Amatruda ha acquistato nel 1980 circa 48 mq. di demanio; ad oggi da sola l'abitazione occupa un'area di circa 113 mq (compreso il portico), e le aree di pertinenza (barbecue, pozzo, bagni esterni, siepe, giardino, muro con cancello di accesso diretto alla spiaggia), risultano occupare un'area ulteriore ampia circa 285 mq (i dati sulla estensione sono riportati nel verbale di sequestro agli atti).

Tale elemento di fatto consente di ipotizzare che nel corso del tempo da un piccolo nucleo abitativo la Amatruda ed il suo dante causa si siano per così dire «allargati» sul terreno demaniale di altri 450 mq, così commettendo ulteriori fatti di occupazione e consolidando e protraendo le conseguenze della occupazione iniziale, che era di soli 48 mq.

Da tale circostanza si desume il concreto pericolo che nel tempo i terreni già occupati subiscano ulteriori trasformazioni (ad esempio ulteriore edificazione delle aree oggi destinate a giardino) o che vi siano ulteriori ampliamenti sul terreno circostante, parimenti demaniale; di qui la esigenza del sequestro.

Rispetto a tale contesto va valutato anche il mancato sgombero laddove la circostanza che gli immobili siano ancora tutti abitati non appare decisiva: ciò che sottrae il bene occupato alla sua destinazione naturale è la costruzione, che, senza un provvedimento definitivo non può essere, allo stato, demolito; tale sottrazione agli usi pubblici permane in questa fase — meramente conservativa — sia che l'immobile sia abitato sia che sia vuoto; l'esigenza del sequestro permanerebbe comunque dovendosi impedire comportamenti ulteriori nel senso sopra indicato.

Per concludere ove la legge regionale non fosse efficace il terreno sarebbe qualificabile come demaniale in applicazione degli artt. 822 e 28 citati e sul merito del sequestro si arriverebbe a tale conclusione.

Il quadro di riferimento cambierebbe completamente ove ne venisse affermata la efficacia nel senso indicato dal legislatore regionale.

Per effetto della sua entrata in vigore cesserebbe la permanenza del reato a quella data (non potendo comunque la legge regionale disporre per il passato) e da quel momento in poi non sarebbe configurabile il reato ipotizzato venendo meno l'elemento «demanio».

Mancando una «invasione» dall'esterno non sarebbe neppure configurabile l'ipotesi di cui all'art. 633 c.p. — su un terreno che comunque rimane pubblico — poiché alla data di entrata in vigore della legge, che segna la cessazione della permanenza del reato fino ad allora configurabile, la Amatruda è già nel possesso dell'immobile.

Cambiarebbe completamente anche la valutazione sul *periculum*, a questo punto rapportabile solo al reato pregresso, ormai cessato.

Il *periculum* sussiste solo laddove le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla consumazione, abbiano connotazione di anti giuridicità (cfr. Cass. Costante, per tutte Cass., sez. un., 12878/2003): come detto la protratta occupazione della stessa area a mezzo dello stesso manufatto, non avrebbe più rilievo penale così escludendosi in radice la possibilità di protrazione della offesa dell'interesse protetto a mezzo di quella condotta; ulteriori modifiche delle aree già occupate ugualmente non sarebbero illecite con conseguente esclusione del *periculum* sotto tale profilo.

Un eventuale ulteriore occupazione del terreno circostante — sempre in un contesto di valutazione del *periculum* in riferimento al reato già consumato — potrebbero rilevare ai fini dell'art. 321 c.p.p. quale ulteriore reato agevolato dal possesso del bene ma dovrebbe ipotizzarsi la commissione del reato di cui all'art. 633 - 639 c.p., fattispecie che impone una valutazione del tutto diversa rispetto a quello ravvisabile in caso di ulteriore occupazione di terreno demaniale, rilevante sempre *ex art.* 1161 c.n.

Infine la cosa pertinente al reato perderebbe il carattere della illiceità intrinseca il che imporrebbe una diversa valutazione del rapporto di strumentalità anche rispetto al reato agevolato.

In conclusione la efficacia/inefficacia della norma incide concretamente sulle valutazioni del tribunale del riesame chiamato a verificare la astratta configurabilità del reato ed il *periculum* sulla base di parametri diversi che dipendono dalla qualificazione del bene quale demaniale o meno.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione;

Visto l'art. 23, legge cost. 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge Regione Molise n. 5 del 5 maggio 2006, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge Regione Molise n. 28 del 27 settembre 2006 — in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione — nella parte in cui dispone che le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara.

Sospende la presente controversia e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale del Molise e comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 18 gennaio 2008.

Il Presidente relatore: PEPE

N. 95

Ordinanza del 31 gennaio 2008 emessa dal Tribunale di Campobasso - Sezione per il riesame sulla richiesta di riesame proposta da Di Salvia Rosa Maria

Demanio e patrimonio marittimo dello Stato e delle Regioni - Legge della Regione Molise - Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud - Individuazione e delimitazione - Criteri - Individuazione di tali aree tramite la linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, art. 3, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

IL TRIBUNALE

A seguito di sentenza della Corte di cassazione n. 798 del 3 maggio 2007 (n. 030945/06 R.G.) con la quale è stato annullato con rinvio il provvedimento del Tribunale del riesame di Campobasso in data 7 luglio 2006 (n. 17/06 R.G. riesame reale) emesso nei confronti di Di Salvia Rosa Maria, difesa dall'avv. Giovanni Di Giandomenico e dall'avv. Vincenzo Mastrangelo, provvedimento di conferma del sequestro preventivo disposto dal G.i.p. di Larino in data 18 luglio 2005 (1029/05 R.G.N. R., 951/05, R.G.i.p.), e a seguito di udienza in data 29 novembre 2007, a scioglimento della riserva formulata, ha pronunciato la seguente ordinanza.

In via preliminare appare opportuna la ricostruzione storica della vicenda giuridica «Riovivo» di Termoli — nella parte relativa alla posizione Di Salvia — oggi nuovamente sottoposta all'attenzione del Tribunale e ciò perché si sono succeduti nel tempo diversi provvedimenti, tra i quali si inserisce, da ultimo, la sentenza con la quale la suprema Corte ha rinviato a questo ufficio.

Giova anche ricordare, ai fini della comprensione della *ratio* dei recenti interventi legislativi regionali, come il caso in esame sia parte di un più ampio contesto che riguarda un rilevante settore dell'abitato di Termoli, edificato in corrispondenza della fascia costiera ivi esistente, c.d. zona «Riovivo».

Numerosi immobili insistenti su tale area sono stati oggetto di sequestro preventivo da parte del G.i.p. di Larino essendo stata ipotizzata nei confronti dei proprietari la violazione dell'art. 1161 del codice della navigazione.

Con provvedimento in data 18 luglio 2005 il G.i.p. presso il Tribunale di Larino disponeva il sequestro preventivo dell'immobile, con annesse pertinenze, sito in Termoli, località Riovivo, in uso ad Di Salvia Rosa Maria.

Riteneva il g.i.p. la astratta possibilità di sussumere il fatto oggetto di procedimento nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 1161 c.nav., ipotizzata dal p.m., nonché il concreto pericolo che la libera disponibilità del bene da parte della indagata potesse aggravare o protrarre le conseguenze del reato (*cfr.* provvedimento di sequestro agli atti).

Avverso tale provvedimento proponeva riesame la Di Salvia che adduceva:

la legittimità della occupazione per essere stato il relativo terreno ceduto al suo dante causa Carrea dell'autorità statale competente con regolare rogito notarile in data 12 marzo 1981 (*cfr.* note di trascrizione e atti compravendita);

che l'area occupata dal suo immobile non era in ogni caso demaniale come detto dalla autorità marittima nel 1984, che aveva affermato che quella zona non era più idonea agli usi pubblici del mare;

che l'immobile esisteva da tempo immemorabile e che in ogni caso tutte le opere erano state realizzate da altri;

che tutta la zona era ampiamente edificata, con il consenso di tutte le autorità competenti e quindi completamente, di fatto, sdemanializzata;

che il reato era ormai prescritto trattandosi di reato istantaneo;

che non era ravvisabile l'elemento soggettivo sia perché il terreno era stato ceduto dallo Stato sia perché l'area era interamente urbanizzata, tanto che venivano pagati tutti i servizi pubblici;

che sia il t.a.r. sia il giudice penale avevano tutelato le posizioni dei proprietari della zona sul presupposto della non demanialità del terreno;

che il pericolo ipotizzato non era concreto risalendo le opere a oltre trenta anni prima (cfr. ricorso dell'11 settembre 2005).

Con provvedimento in data 29 settembre 2005 il tribunale del riesame confermava il sequestro e rigettava tutte le doglianze del ricorrente.

Riteneva in particolare la demanialità del terreno — essendo le opere realizzate direttamente sul litorale marino — e la non decisività della delibera della autorità amministrativa del 1984, che non poteva avere effetto costitutivo derogatorio rispetto alla demanialità, determinata e definita dalla legge; rilevava, poi, che la sentenza del t.a.r., allegata, non era entrata nel merito della demanialità, così come anche la sentenza del giudice penale, peraltro riferibile ad altri imputati, che aveva assolto solo perché non vi era prova in ordine a tale elemento; rigettava poi la eccezione di prescrizione qualificando il reato come permanente e riteneva non decisiva la buona fede della indagata atteso che la misura reale poteva essere disposta anche nei confronti di soggetto formalmente terzo; confermava, infine, sia il *fumus boni iuris* sia il *periculum in mora*.

Anche tale provvedimento veniva impugnato, sostanzialmente sulla base delle stesse doglianze, innanzi alla Corte di cassazione (cfr. ricorso del 16 ottobre 2005).

Con sentenza n. 183/06 i giudici della legittimità ritenevano la sussistenza del *fumus boni iuris*, affermavano la demanialità naturale dell'area in questione valutando come non decisive e non costitutive le demarcazioni via via effettuate dalle autorità amministrative (quella del 1983 e quella contenuta nella nota del settembre 2005); rigettavano poi tutte le questioni sollevate dalla ricorrente in punto di *fumus boni iuris* ricorrendo la occupazione abusiva anche in caso di esercizio senza titolo di un diritto reale di godimento su uno spazio demaniale modificato o inizialmente invaso da altri; infine ritenevano irrilevante, ai fini dell'apprezzamento dell'elemento soggettivo, la circostanza della vendita trattandosi di atto nullo (cfr. sentenza agli atti).

La motivazione dei giudici di Campobasso veniva però censurata sotto il profilo delle esigenze di cautela; ed infatti posto che, come detto dal tribunale del riesame, il sequestro mirava ad evitare le ricadute negative del reato — che si sostanziano nel fatto che la occupazione non autorizzata sottraeva il bene pubblico alla fruizione collettiva a favore della fruizione del singolo — non era chiaro in che modo il sequestro fosse in grado di neutralizzare la protrazione del comportamento illecito tenuto conto che la indagata continuava ad occupare l'immobile.

«In tale contesto» — disponeva la Corte — «si presenta inconciliabile la tesi della esigenza di un provvedimento ablatorio per fare cessare la consumazione del reato in fieri con la contestazione che l'indagata continua ad usufruire del manufatto dal momento che l'autorità giudiziaria non ha riscontrato la necessità di privarla del possesso del bene; con riferimento a questa peculiare situazione non è esplicitato nel provvedimento in oggetto quale sia la funzione preventiva che giustifica il vincolo reale. Di conseguenza la Corte annulla l'impugnata ordinanza con rinvio al Tribunale di Campobasso limitatamente al punto inerente le esigenze di cautela» (cfr. sentenza in atti). Sulla base di tali indicazioni la questione veniva nuovamente esaminata dal tribunale del riesame, al quale gli atti venivano trasmessi in forza di sentenza intervenuta in data 7 febbraio 2006.

L'udienza per la trattazione veniva fissata per il 7 luglio 2006 (cfr. provvedimento).

Tra queste due date entrava in vigore l'art. 3, l.r. n. 5 del 5 maggio 2006.

La Regione Molise — nell'evidente tentativo di fare chiarezza e di risolvere una questione che interessava ormai da anni un numero rilevante di cittadini termolesi — nell'ambito della legge recante la «disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale» aveva inserito la seguente norma:

«Le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nei territori dei Comuni di Campomarino, di Termoli, di Petacciato e di Montenero di Bisaccia sono così individuate e delimitate: per il Comune di Campomarino, dalla legge n. 140/2004, articolo 6, comma 2-bis; per il Comune di Termoli, litorale sud, dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara; per il Comune di Termoli, litorale nord, e per i Comuni di Petacciato e di Montenero di Bisaccia, dalla strada statale n. 16 «Europa 2» o dalla eventuale, diversa, più restrittiva demarcazione demaniale proposta dal S.I.D. (sistema informativo del demanio) verso il mare, risultante dagli atti ufficiali». (cfr. art. 3)

Tale mutato quadro normativo veniva sottoposto dal difensore all'attenzione del tribunale in sede di rinvio, che in tal modo pronunciava sia in ordine al *periculum* sia in ordine alla nuova normativa confermando il provvedimento di sequestro (cfr. ordinanza in data 7 luglio 2006).

In particolare sotto il primo profilo osservava che «la finalità di mantenere il sequestro preventivo sugli immobili è connessa al provvedimento di sgombero finora non ancora attuato e per la quale è auspicabile un intervento della a.g.

competente, cui spetta di determinare le modalità esecutive del sequestro onde attuare la *ratio* dell'art. 1161 del codice della navigazione che è quella di tutelare l'interesse della collettività ad usare pienamente l'area demaniale.».

Sotto il secondo profilo affermava la ininfluenza della legge regionale sulla decisione, non essendo la stessa ancora entrata in vigore (*cf.* provvedimento agli atti).

Avverso tale provvedimento ricorreva nuovamente la indagata che reiterava la sue doglianze in punto di *periculum* — ritenendo la motivazione contraddittoria e non conformata al principio espresso dalla suprema Corte — e riaffermava la decisività della legge regionale, che aveva definitivamente escluso il carattere demaniale della zona occupata dalla Di Salvia, non ricompresa nell'area demaniale determinata con verbale dell'11 dicembre 1984, linea richiamata nell'art. 3 citato (*cf.* ricorso del 25 luglio 2006, agli atti).

Sosteneva quindi la difesa — sulla base di una interpretazione che riconosceva alla norma l'effetto di determinare per legge lo *status* giuridico dei terreni o comunque un effetto «sdemanzializzante» — come l'intervento regionale avesse risolto in modo definitivo la controversia poiché chiaramente aveva indicato l'area definibile come demanio, così consentendo di verificare in concreto quali fossero gli immobili esclusi o ricompresi in tale delimitazione.

Per completezza va detto che tale tesi è stata condivisa dal Tribunale del riesame di Campobasso che, relazione ad altro caso simile, ha disposto la revoca del sequestro sulla base delle stesse considerazioni (*cf.* riferimento della difesa nei motivi nei motivi aggiunti del 30 novembre 2006, ordinanza n. 28/2006). In altra occasione invece aveva pronunciato ritenendo che l'art. 3 cit., delimitasse solo l'ambito territoriale di esercizio delle funzioni amministrative regionali sul demanio marittimo senza avere alcun effetto costitutivo del demanio stesso (n. 30/06 R.G.).

Al di là del merito delle decisioni appare evidente come la norma, sin dalla sua prima applicazione, abbia posto problemi interpretativi.

A distanza di qualche mese la Regione Molise interveniva nuovamente sulla questione; nel contesto della l.r. 27 settembre 2006, n. 28, recante norme in materia di «opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt», inseriva il comma 6 dell'art. 12, comma che così recita:

«le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice di navigazione».

Orbene, per tirare le fila del discorso, la suprema Corte, chiamata decidere avverso l'ordinanza del tribunale in data 7 luglio 2006, si trovava davanti ad un quadro normativo nuovo e diverso, per effetto sia della entrata in vigore dell'art. 3, legge n. 5/2007 sia della norma interpretativa contenuta nell'art. 12, comma 6, norme ampiamente richiamate dal difensore nel ricorso per cassazione (*cf.* ricorso in data 25 luglio 2006, che fa riferimento all'art. 3) e nella memoria per motivi aggiunti (*cf.* memoria per motivi aggiunti del 30 novembre 2006, che cita l'art. 12, comma 6, *medio tempore* entrato in vigore).

La Corte pronunciava con sentenza n. 798/2007 con la quale, nel ribadire che in precedenza erano state rigettate le doglianze della difesa in ordine al *fumus commissi delicti*, appuntava nuovamente la sua attenzione sul *periculum in mora*.

Rilevava in particolare come «non è stata fornita alcuna risposta al quesito specifico della compatibilità del protratto utilizzo del bene da parte della Di Salvia con la funzione di tutela del bene pubblico a mezzo il sequestro preventivo, pur dandosi atto che l'auspicato provvedimento di sgombero non era stato ancora attuato (né risulta disposto); il pericolo di aggravamento *in re ipsa* è semplicemente affermato dal tribunale, senza addurre alcuna ragione che lo sostenga in relazione al comportamento della Di Salvia, nella dichiarata qualità di custode, o per altre cause.

La legge regionale n. 5 del 5 maggio 2006 è entrata in vigore il 17 maggio 2006 ai sensi dell'art. 15, quale giorno successivo alla pubblicazione nel B.U.R., in epoca precedente (e non successiva, come erroneamente indicato) all'epoca della decisione impugnata.

Assorbita ogni altra questione il provvedimento impugnato va quindi annullato alla luce del principale rilievo sopra mosso, tenendosi anche conto, per quanto di ragione, nel quadro complessivo della normativa applicabile in relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente, dello *ius superveniens* dell'art. 12, comma 6 della legge regionale del Molise 27 settembre 2006, n. 28, secondo cui le disposizioni di cui all'art. 3 della precedente legge regionale 5 maggio 2006, n. 5 (ambito di applicazione delle aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricompresse nei territori dei Comuni di Campomarino, Termoli, Petacciato e Montenero di Bisaccia) si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli artt. 822 del codice civile (demanio pubblico) e 28 del codice della navigazione (demanio marittimo)».

Queste le vincolanti indicazioni sulla base delle quali questo tribunale è chiamato a decidere; in particolare il diverso quadro normativo va valutato in «relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente».

Orbene ritiene il Collegio che in via preliminare debba essere verificata la conformità dell'art. 3, l.r n. 5/2006, come integrato dall'art. 12 comma 6, legge n. 28/2006, alla Costituzione ed in particolare all'art. 117, secondo comma.

La prima disposizione emanata (art. 3), sulla quale la indagata ha fatto leva per affermare la non demanialità del terreno su cui insisteva il suo fabbricato, ha imposto da subito all'interprete la valutazione della sua reale efficacia.

Due — all'epoca — le possibili soluzioni, l'una basata sul contesto normativo di riferimento, l'altra sul significato letterale:

1) l'inserimento della norma nell'ambito di una legge che per espressa previsione era chiamata a regolare le «funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale» era elemento forte per giungere ad interpretare la disposizione nel senso di una delimitazione territoriale dei poteri amministrativi della regione in materia di demanio, delimitazione di fatto priva di un effetto costitutivo e vincolante ai sensi degli artt. 822 CC - 28 CN o comunque priva di effetto concretamente sdemanializzante;

2) la lettera e perentorietà del testo («le aree demaniali marittime... sono così individuate e delimitate ...») poteva indurre l'interprete a ritenere come la norma fosse stata inserita proprio con l'intento di affermare quali terreni fossero demaniali ai sensi degli artt. 822 e 28 citati e quali no; quindi non una mera delimitazione territoriale dei poteri amministrativi ma l'effetto costitutivo di una condizione giuridica dei terreni.

La reale portata della disposizione, ai fini che interessano, dipendeva dall'una o dall'altra interpretazione; in particolare nel secondo caso la norma regionale condizionava — escludendola — la sussistenza di un elemento essenziale della fattispecie contestata ossia il «demanio», elemento costitutivo del reato di cui all'art. 1161 c.n.

A distanza di qualche mese (a maggio la prima norma, a settembre la seconda) la Regione Molise ha fornito la interpretazione autentica dell'art. 3 citato e, ha chiarito come «le disposizioni si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui all'art. 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione».

Di fronte a tale disposto non pare possa più dubitarsi che intento del legislatore fosse quello di definire, con effetto costitutivo — sia pure dalla sua entrata in vigore — quali terreni siano demaniali ai sensi dell'art.822 c.c. e 28 del codice della navigazione ossia di regolare la condizione giuridica delle aree separate dalla linea di demarcazione citate nell'art. 3.

Tale interpretazione appare insuperabile poiché la volontà del legislatore viene ribadita in modo chiaro e netto; non vi sono quindi elementi per potere accedere alla interpretazione *sub 1)*, interpretazione — costituzionalmente orientata — che non avrebbe posto dubbi di illegittimità avendo la regione effettivamente il potere di legiferare in materia di esercizio dei poteri amministrativi sulle aree demaniali.

In particolare non potrebbe sostenersi che anche l'art. 12, comma 6, può essere interpretato in tale ultimo senso e ciò sulla base della considerazione che non vi sarebbe stato alcun bisogno di intervenire nuovamente sul punto, in un contesto che faceva già propendere per tale soluzione.

Orbene l'art. 117 della Costituzione, al secondo comma, prevede che «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie ordinamento civile....», da intendersi quest'ultimo come sistema di norme che regolano istituti tipici quali la proprietà, il contratto, la responsabilità civile, le successioni e così via.

I rapporti giuridici relativi a tali istituti — tra questi il demanio statale, inserito tra le norme relative alla proprietà — per la rilevanza degli interessi sottesi, sono sottratti alla normazione regionale e sono riservati in via esclusiva alla legge statale *cf.* art. 117 Cost.)

Nell'emanare l'art. 3 — come integrato dall'art. 12, comma 6 — la Regione Molise appare avere violato tale disposto.

Le aree definibili come demanio sono indicate dalla codice civile, che le individua in base alle loro caratteristiche funzionali, caratteristiche da cui dipende l'esigenza di assoggettarle a uno *status* particolare.

La legge regionale ha invece individuato le aree demaniali in località Riovivo (litorale sud) dettando un criterio proprio che di fatto si sostituisce alla norma statale; ha infatti stabilito come sono aree demaniali quelle ricomprese tra il mare ed una linea di demarcazione determinata dalla Capitaneria di porto di Pescara con verbale dell'11 dicembre 1984, e che non lo sono quelle poste oltre la linea.

Per effetto di tale norma il terreno della Di Salvia non è qualificabile come demanio.

L'art. 822 del c.c. e l'art. 28 c.n. vengono di fatto superati e non possono concretamente trovare applicazione perché ad esempio ove anche si verificasse che le aree definite dalla legge regionale come «non demaniali» presentassero i caratteri naturali della «spiaggia» o del «lido del mare» la norma regionale impedirebbe una tale qualificazione.

Il disposto in questione ha sostanzialmente introdotto per Riovivo una regola speciale, in deroga ad una regola statale vigente.

La predefinita individuazione del demanio incide, poi, concretamente sul regime giuridico applicabile (cfr. ad esempio 823 c.c.).

Sostiene la difesa come la legge sia stata emanata nell'esercizio di poteri «concorrenti» riconosciuti alla regione dall'art. 117, terzo comma Cost. che attribuisce espressa competenza in materia di «porti», materia più ampia che ricomprende quella demaniale.

L'assunto non può essere condiviso vertendo la questione in materia di proprietà ed essendo la proprietà demaniale inserita nell'ambito della proprietà in generale, tipico istituto regolato dal codice civile.

Per i motivi suesposti la questione appare non manifestamente infondata.

Appare, inoltre, rilevante nel caso *de quo*.

La suprema Corte ha espressamente detto che il tribunale, nel valutare il *periculum* deve anche tenere conto «nel quadro complessivo della normativa applicabile in relazione alle esigenze del sequestro preventivo ed alle ragioni addotte dalla ricorrente, dello *ius superveniens* di cui all'art. 12, comma 6 della legge regionale Molise 27 settembre 2006 n. 28».

La ricorrente, negli atti difensivi, ha richiamato tale articolo per sostenere la insussistenza della condotta occupativa e la insussistenza stessa del reato ipotizzato così sintetizzando il suo assunto: «l'attenta valutazione del provvedimento sopravvenuto avrebbe certamente determinato la caducazione del provvedimento di sequestro. La condotta del ricorrente deve essere considerata lecita essendo l'immobile realizzato su area disponibile e non sulla zona del demanio marittimo» (cfr. ricorso del 25 luglio 2006, pag. 5).

In sede di rinvio il tribunale è stato quindi investito, oltre che della verifica del *periculum*, anche della verifica della configurabilità astratta del reato e quindi anche del *fumus commissi delicti*, in riferimento allo *ius superveniens*.

Orbene, nel solco di tale *thema decidendum*, deve affermarsi la assoluta decisività della verifica di rispondenza della norma ai parametri costituzionali poiché dalla efficacia/inefficacia della stessa dipende la sussistenza di un elemento essenziale della fattispecie ipotizzata ossia l'elemento «demanio».

Se la norma fosse costituzionalmente illegittima l'area in contestazione, che ha le caratteristiche naturali della spiaggia — caratteristiche su cui si è già pronunciata la stessa suprema Corte che nella prima sentenza di rinvio (agli atti) ha riconosciuto come l'area su cui insistono i manufatti della Di Salvia, costruiti direttamente sulla spiaggia, sia qualificabile come demanio dello Stato ex art. 822 c.c. — allora sarebbe configurabile il reato di cui all'art. 1161 c.n. sin dall'inizio della occupazione e fino ad oggi; ciò in punto di *fumus commissi delicti*.

Della permanenza del reato all'attualità, anche in rapporto alla assenza di un provvedimento di sgombero, dovrebbe poi tenersi conto nella valutazione, in concreto, del *periculum*.

Sotto tale ultimo profilo deve osservarsi che negli atti relativi alla compravendita si fa menzione solo di un piccolo fabbricato con annesso terreno; non si fa menzione di un'area pavimentata con piastrelle né di un'area pavimentata con betonelle, né di un muretto di mattoni con cancello che consente il diretto accesso alla spiaggia), (cfr. dati descritti nel verbale di sequestro).

Tale elemento di fatto consente di ipotizzare che nel corso del tempo da un piccolo nucleo abitativo la Di Salvia abbia ulteriormente trasformato il terreno adattandolo alle sue esigenze personali così consolidando e protraendo la sottrazione all'uso pubblico, tanto più rilevante quanto più complessa è la trasformazione.

Da tale circostanza si desume il concreto pericolo che nel tempo i terreni già occupati subiscano ulteriori trasformazioni (ad esempio ulteriore edificazione delle aree oggi destinate a giardino) o che vi siano ulteriori ampliamenti sul terreno circostante, parimenti demaniale; di qui la esigenza del sequestro.

Rispetto a tale contesto va valutato anche il mancato sgombero laddove la circostanza che gli immobili siano ancora tutti abitati non appare decisiva: ciò che sottrae il bene occupato alla sua destinazione naturale è la costruzione, che, senza un provvedimento definitivo non può essere, allo stato, demolito; tale sottrazione agli usi pubblici permane in questa fase — meramente conservativa — sia che l'immobile sia abitato sia che sia vuoto; l'esigenza del sequestro permanerebbe comunque dovendosi impedire comportamenti ulteriori nel senso sopra indicato.

Per concludere ove la legge regionale non fosse efficace il terreno sarebbe qualificabile come demaniale in applicazione degli artt. 822 e 28 citati e sul merito del sequestro si arriverebbe a tale conclusione.

Il quadro di riferimento cambierebbe completamente ove ne venisse affermata la efficacia nel senso indicato dal legislatore regionale.

Per effetto della sua entrata in vigore cesserebbe la permanenza del reato a quella data (non potendo comunque la legge regionale disporre per il passato) e da quel momento in poi non sarebbe configurabile il reato ipotizzato venendo meno l'elemento «demanio».

Mancando una «invasione» dall'esterno non sarebbe neppure configurabile l'ipotesi di cui all'art. 633 c.p. — su un terreno che comunque rimane pubblico — poiché alla data di entrata in vigore della legge, che segna la cessazione della permanenza del reato fino ad allora configurabile, la Di Salvia è già nel possesso dell'immobile.

Cambiarebbe completamente anche la valutazione sul *periculum*, a questo punto rapportabile solo al reato pregresso, ormai cessato.

Il *periculum* sussiste solo laddove le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla consumazione, abbiano connotazione di anti giuridicità (cfr. Cass. Costante, per tutte Cass., sez. un. , 12878/2003): come detto la protratta occupazione della stessa area a mezzo dello stesso manufatto, non avrebbe più rilievo penale così escludendosi in radice la possibilità di protrazione della offesa dell'interesse protetto a mezzo di quella condotta; ulteriori modifiche delle aree già occupate ugualmente non sarebbero illecite con conseguente esclusione del *periculum* sotto tale profilo.

Un eventuale ulteriore occupazione del terreno circostante — sempre in un contesto di valutazione del *periculum* in riferimento al reato già consumato — potrebbero rilevare ai fini dell'art. 321 c.p.p. quale ulteriore reato agevolato dal possesso del bene ma dovrebbe ipotizzarsi la commissione del reato di cui all'art. 633 - 639 c.p., fattispecie che impone una valutazione del tutto diversa rispetto a quello ravvisabile in caso di ulteriore occupazione di terreno demaniale, rilevante sempre ex art. 1161 c.n.

Infine la cosa pertinente al reato perderebbe il carattere della illiceità intrinseca il che imporrebbe una diversa valutazione del rapporto di strumentalità anche rispetto al reato agevolato.

In conclusione la efficacia/inefficacia della norma incide concretamente sulle valutazioni del tribunale del riesame chiamato a verificare la astratta configurabilità del reato ed il *periculum* sulla base di parametri diversi che dipendono dalla qualificazione del bene quale demaniale o meno.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione,

Visto l'art. 23, legge cost. 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge Regione Molise n. 5 del 5 maggio 2006, come integrato dall'art. 12, comma 6, della legge Regione Molise n. 28 del 27 settembre 2006 — in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione — nella parte in cui dispone che le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel Comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'11 dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara.

Sospende la presente controversia e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale del Molise e comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 18 gennaio 2008.

Il Presidente relatore: PEPE

N. 96

*Ordinanza del 7 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Zhang Sujun*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ritenuto che deve essere sollevata, per i motivi di seguito esposti, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte del d.lgs n. 286/1998 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis della legge n. 271/2004, di conversione con modificazioni del d.l. n. 241/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, questione rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione,

R I L E V A

Zhang Sujun è stato arrestato in data 21 febbraio 2007 nella flagranza del reato di cui all'articolo 14, comma 5-ter del d.lgs n. 286/1998. Il decreto di espulsione del Prefetto di Bergamo e l'ordine del Questore di Bergamo emessi in data 17 febbraio 2004 ex artt. 13 e 14, comma 5-bis risultano essere stati notificati in pari data all'imputato il quale ha sottoscritto il verbale di notifica.

All'esito del giudizio di convalida tenutasi lo stesso giorno, rigettata la richiesta del p.m. di applicazione della misura prevista dall'art. 285 c.p.p., si è proceduto al giudizio con rito direttissimo e l'imputato ha chiesto termine per preparare la difesa.

All'odierna udienza fissata in prosecuzione, previa richiesta del difensore e procuratore speciale come da nomina in atti, si è disposto ai sensi dell'art. 440 c.p.p. e le parti hanno concluso come da verbale.

La sanzione da comminare in ipotesi di affermazione della penale responsabilità dell'imputato dovrebbe essere determinata con riguardo a quella prevista dalla disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

A

L'evoluzione normativa.

Il testo originario dell'articolo 14 non comprendeva l'incriminazione dello straniero che non avesse ottemperato all'ordine emesso dal questore in esecuzione del decreto di espulsione del prefetto.

La fattispecie di reato in discorso è stata introdotta dalla legge n. 189/2002, come contravvenzione punibile con l'arresto da sei mesi a un anno e ad arresto obbligatorio.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 223/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo articolo 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto», rilevando la manifesta irragionevolezza di provvedimento provvisorio in materia di libertà personale in difetto, atteso il titolo di reato, della condizione di applicabilità ex art. 280 c.p.p. anche in riferimento all'art. 391, quinto comma c.p.p.

Il d.l. n. 241/2004, non modificando la pena suddetta, limitava l'arresto obbligatorio all'ipotesi, ex art. 14, comma 5-*quater*, di delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni (reingresso nel territorio dello Stato dello straniero espulso).

In sede di conversione del d.l. citato il reato di cui all'articolo 14, comma 5-*ter* è stato previsto come delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni e nuovamente stabilito l'arresto obbligatorio, ad eccezione dell'ipotesi di espulsione motivata dall'essere scaduto il permesso di soggiorno, per la quale non si è modificata la pena dell'arresto da sei mesi a un anno.

Dunque, è intervenuto un notevole inasprimento della pena, per questa parte la norma attualmente in vigore apparendo in contrasto con gli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione.

B

La non manifesta infondatezza per violazione delle richiamate disposizioni costituzionali.

La Corte costituzionale, pur riservando alla «discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti debbano essere puniti, determinare quali debbano essere la qualità e la misura della pena ed apprezzare parità e disparità di situazioni», ha però costantemente ribadito il principio che «l'esercizio di tale discrezionalità può essere censurato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza e dia quindi luogo ad una disparità di trattamento palese e ingiustificata» (sentenza n. 25/1994; il principio è richiamato anche nella sentenza n. 333/1992, nell'ordinanza n. 220/1996, nella sentenza n. 84/1997).

E la sentenza n. 409/1989 individua i contenuti e la portata dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza: «il principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3, primo comma della Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali», disconoscendo la legittimità di quelle «incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette incriminazioni».

Il principio è ora recepito anche dalla Costituzione europea («le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»), articolo 2 - 109).

Inoltre, si è ripetutamente affermato (sentenze n. 313/1995 e n. 343/1993) che la manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti reato non corrisponde all'esigenza della finalità di rieducazione posta dall'articolo 27, terzo comma.

Ora, nella stessa relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, l'introduzione di una sanzione così elevata viene giustificata in riferimento soltanto alla asserita necessità di adeguarsi alla sentenza n. 223/2004 della Corte costituzionale, ma ciò nel senso non condivisibile di inasprire la pena unicamente in funzione di consentire l'arresto obbligatorio e l'eventuale successiva applicazione di misure coercitive personali per coloro che non ottemperino all'ordine del questore. L'intenzione traspare dall'essere la stessa pena prevista per il fatto di chi rientra nel territorio nazionale dopo un'espulsione disposta dal giudice, condotta di assai più rilevante gravità in quanto presuppone la commissione di un reato o quantomeno la pendenza di un procedimento penale.

Dunque si deve concludere che si è operata una trasposizione di un'esigenza processuale nel diritto penale sostanziale in palese contrasto con i criteri che devono informare la determinazione in astratto delle sanzioni penali.

Né il prospettato dubbio di costituzionalità è risolto ove si consideri il trattamento sanzionatorio conseguente alla violazione di precetti di norme incriminatrici che, delineando comportamenti antiggiuridici assimilabili, sono poste a tutela degli stessi interessi, l'ordine pubblico e la sicurezza, pubblica, protetti dalla disposizione in esame.

L'art. 650 c.p. punisce con l'arresto fino a tre mesi o con la sola ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico (oltre che di giustizia e igiene).

L'art. 2 della legge n. 1423/1956 presuppone un ordine della pubblica autorità concernente persone ritenute «pericolose per la sicurezza pubblica» — una pericolosità accertata in concreto e non «potenziale», come nel caso dello straniero clandestino — e l'inottemperanza configura una contravvenzione sanzionata con l'arresto da uno a sei mesi.

Per l'appunto, in applicazione degli stessi parametri di normazione, il legislatore del 2002 aveva coerentemente previsto come contravvenzione l'ipotesi di cui all'articolo 14, comma 5-*ter*, e la pena da sei mesi a un anno di arresto, stabilita in misura maggiore per lo straniero, trovava ragionevole giustificazione nell'esigenza, fatta propria quale insindacabile scelta politica, di contrastare in modo specifico il fenomeno dell'immigrazione clandestina, inesistente all'epoca della redazione del codice penale e della legge n. 1423/1956.

Al contrario, è di immediata evidenza la sproporzione tra la pena per il delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, attualmente in vigore, e le sanzioni per le contravvenzioni di cui agli artt. 650 c.p. e 2, legge n. 1423/1956.

L'irragionevolezza si apprezza, pertanto, sotto un duplice profilo, sia con riguardo alla pena che il legislatore solo due anni prima aveva ritenuto congrua, sia con riguardo alle pene previste per analoghe fattispecie.

L'art. 3, primo comma della Costituzione impone, invece, che il bilanciamento tra gli interessi da tutelare e il bene della libertà personale tenga conto delle sanzioni previste per le analoghe condotte di pregiudizio degli stessi interessi, derivandone l'effetto che, solo quando la pena sia stabilita con la necessaria proporzionalità, essa risponde alla funzione rieducativa di cui all'articolo 27, terzo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss., legge li marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte, d.lgs n. 286/1998 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis, legge n. 271/2004 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 241/2004) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Firenze, addì 7 marzo 2007

Il giudice: GRATTERI

08C0242

N. 97

*Ordinanza del 7 marzo 2007 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Chen Qiang*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ritenuto che deve essere sollevata, per i motivi di seguito esposti, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte del d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis della legge n. 271/2004, di conversione con modificazioni del d.l. n. 241/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore ai sensi del comma 5-bis, questione rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione.

Rileva che Chen Qiang è stato arrestato in data 21 febbraio 2007 nella flagranza del reato di cui all'articolo 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998. Il decreto di espulsione del Prefetto di Firenze e l'ordine del questore di Firenze emessi in data 12 febbraio 2004, ex artt. 13 e 14, comma 5-bis risultano essere stati notificati in pari data all'imputato il quale ha sottoscritto il verbale di notifica, quanto al primo provvedimento tradotto anche in lingua cinese.

All'esito dell'udienza di convalida tenutasi lo stesso giorno, rigettata la richiesta del p.m. di applicazione della misura prevista dall'art. 285 c.p.p., si è proceduto al giudizio con rito direttissimo e l'imputato ha chiesto termine per preparare la difesa.

All'odierna udienza fissata in prosecuzione, previa richiesta del difensore e procuratore speciale come da nomina in atti, si è disposto ai sensi dell'art. 440 c.p.p. e le parti hanno concluso come da verbale.

La sanzione da comminare in ipotesi di affermazione della penale responsabilità dell'imputato dovrebbe essere determinata con riguardo a quella prevista dalla disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

A

L'evoluzione normativa.

Il testo originario dell'articolo 14 non comprendeva l'incriminazione dello straniero che non avesse ottemperato all'ordine emesso dal questore in esecuzione del decreto di espulsione del prefetto.

La fattispecie di reato in discorso è stata introdotta dalla legge n. 189/2002, come contravvenzione punibile con l'arresto da sei mesi a un anno e ad arresto obbligatorio.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 223/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli artt. 3 e 13 Costituzione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo articolo 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto», rilevando la manifesta irragionevolezza di provvedimento provvisorio in materia di libertà personale in difetto, atteso il titolo di reato, della condizione di applicabilità ex art. 280 c.p.p. anche in riferimento all'art. 391, quinto comma c.p.p.

Il d.l. n. 241/2004, non modificando la pena suddetta, limitava l'arresto obbligatorio all'ipotesi, ex art. 14, comma 5-quater, di delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni (reingresso nel territorio dello Stato dello straniero espulso).

In sede di conversione del d.l. citato il reato di cui all'articolo 14, comma 5-ter è stato previsto come delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni e nuovamente stabilito l'arresto obbligatorio, ad eccezione dell'ipotesi di espulsione motivata dall'essere scaduto il permesso di soggiorno, per la quale non si è modificata la pena dell'arresto da sei mesi a un anno.

Dunque, è intervenuto un notevole inasprimento della pena, per questa parte la norma attualmente in vigore apparendo in contrasto con gli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione.

B

La non manifesta infondatezza per violazione delle richiamate disposizioni costituzionali.

La Corte costituzionale, pur riservando alla «discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti debbano essere puniti, determinare quali debbano essere la qualità e la misura della pena ed apprezzare parità e disparità di situazioni», ha però costantemente ribadito il principio che «l'esercizio di tale discrezionalità può essere censurato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza e dia quindi luogo ad una disparità di trattamento palese e ingiustificata» (sentenza n. 25/1994; il principio è richiamato anche nella sentenza n. 333/1992, nell'ordinanza n. 220/1996, nella sentenza n. 84 /1997).

E la sentenza n. 409/1989 individua i contenuti e la portata dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza: «il principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3, primo comma, Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali», disconoscendo la legittimità di quelle «incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette incriminazioni».

Il principio è ora recepito anche dalla Costituzione europea («le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»); articolo 2-109).

Inoltre, si è ripetutamente affermato (sentenze n. 313/1995 e n. 343/1993) che la manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti reato non corrisponde all'esigenza della finalità di rieducazione posta dall'articolo 27, terzo comma.

Ora, nella stessa relazione all'emendamento del d.l. n. 1241/2004, l'introduzione di una sanzione così elevata viene giustificata in riferimento soltanto alla asserita necessità di adeguarsi alla sentenza n. 223/2004 della Corte costituzionale, ma ciò nel senso non condivisibile di inasprire la pena unicamente in funzione di consentire l'arresto obbligatorio e l'eventuale successiva applicazione di misure coercitive personali per coloro che non ottemperino all'ordine del questore. L'intenzione traspare dall'essere la stessa pena prevista per il fatto di chi rientra nel territorio nazionale dopo un'espulsione disposta dal giudice, condotta di assai più rilevante gravità in quanto presuppone la commissione di un reato o quantomeno la pendenza di un procedimento penale.

Dunque si deve concludere che si è operata una trasposizione di un'esigenza processuale nel diritto penale sostanziale in palese contrasto con i criteri che devono informare la determinazione in astratto delle sanzioni penali.

Né il prospettato dubbio di costituzionalità è risolto ove si consideri il trattamento sanzionatorio conseguente alla violazione di precetti di norme incriminatrici che, delineando comportamenti antiggiuridici assimilabili, sono poste a tutela degli stessi interessi, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, protetti dalla disposizione in esame.

L'art. 650 c.p. punisce con l'arresto fino a tre mesi o con la sola ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico (oltre che di giustizia e igiene). L'art. 2 della legge n. 1423/1956 presuppone un ordine della pubblica autorità concernente persone ritenute «pericolose per la sicurezza pubblica» — una pericolosità accertata in concreto e non «potenziale», come nel caso dello straniero clandestino — e l'inottemperanza configura una contravvenzione sanzionata con l'arresto da uno a sei mesi.

Per l'appunto, in applicazione degli stessi parametri di normazione, il legislatore del 2002 aveva coerentemente previsto come contravvenzione l'ipotesi di cui all'articolo 14, comma 5-ter, e la pena da sei mesi a un anno di arresto, stabilita in misura maggiore per lo straniero, trovava ragionevole giustificazione nell'esigenza, fatta propria quale insindacabile scelta politica, di contrastare in modo specifico il fenomeno dell'immigrazione clandestina, inesistente all'epoca della redazione del codice penale e della legge n. 1423/1956.

Al contrario, è di immediata evidenza la sproporzione tra la pena per il delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, attualmente in vigore, e le sanzioni per le contravvenzioni di cui agli artt. 650 c.p. e 2, legge n. 1423/1956.

L'irragionevolezza si apprezza, pertanto, sotto un duplice profilo, sia con riguardo alla pena che il legislatore solo due anni prima aveva ritenuto congrua, sia con riguardo alle pene previste per analoghe fattispecie.

L'art. 3, primo comma della Costituzione impone, invece, che il bilanciamento tra gli interessi da tutelare e il bene della libertà personale tenga conto delle sanzioni previste per le analoghe condotte di pregiudizio degli stessi interessi, derivandone l'effetto che, solo quando la pena sia stabilita con la necessaria proporzionalità, essa risponde alla funzione rieducativa di cui all'articolo 27, terzo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis, legge n. 271/2004 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 241/2004) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Firenze, addì 7 marzo 2007

Il giudice: GRATTERI

N. 98

*Ordinanza del 4 aprile 2007 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Ndawaye Cisse*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza della pena, anche con riferimento al trattamento sanzionatorio previsto per analoghe fattispecie - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ritenuto che deve essere sollevata, per i motivi di seguito esposti, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte del d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis, della legge n. 271/2004, di conversione con modificazioni del d.l. n. 241/2004, nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, questione rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione,

R I L E V A

Lamindyay Mohammed alias Ndawaye Cisse è stato arrestato in data 3 aprile 2007 nella flagranza del reato di cui all'articolo 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998. Il decreto di espulsione del Prefetto di Torino e l'ordine di espulsione emessi del questore della stessa città in data 14 ottobre 2006 ex artt. 13 e 14, comma 5-bis, tradotti anche in lingua conosciuta dall'interessato, risultano essere stati notificati al prevenuto il quale ha sottoscritto i relativi verbali.

All'udienza tenutasi il 4 aprile 2007 — all'esito della convalida dell'arresto, non richiesta dal p.m. l'applicazione di misure — si è proceduto con rito direttissimo e l'imputato ha tempestivamente richiesto il giudizio abbreviato; si è, pertanto, disposto ai sensi dell'art 440 c.p.p., le parti hanno formulato e illustrato le rispettive conclusioni.

La sanzione da comminare in ipotesi di affermazione di penale responsabilità dovrebbe essere determinata con riguardo a quella prevista dalla disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

A

L'evoluzione normativa.

Il testo originario dell'articolo 14 non comprendeva l'incriminazione dello straniero che non avesse ottemperato all'ordine emesso dal questore in esecuzione del decreto di espulsione del prefetto.

La fattispecie di reato in discorso è stata introdotta dalla legge n. 189/2002, come contravvenzione punibile con l'arresto da sei mesi a un anno e ad arresto obbligatorio.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 223/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli artt 3 e 13 Costituzione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo articolo 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto», rilevando la manifesta irragionevolezza di provvedimento provvisorio in materia di libertà personale in difetto, atteso il titolo di reato, della condizione di applicabilità ex art. 280 c.p.p. anche in riferimento all'art 391, quinto comma c.p.p.

Il d.l. n. 241/2004, non modificando la pena suddetta, limitava l'arresto obbligatorio all'ipotesi, ex art 14, comma 5-*quater*, di delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni (reingresso nel territorio dello Stato dello straniero espulso).

In sede di conversione del d.l. citato il reato di cui all'articolo 14, comma 5-*ter* è stato previsto come delitto punibile con la reclusione da uno a quattro anni e nuovamente stabilito l'arresto obbligatorio, ad eccezione dell'ipotesi di espulsione motivata dall'essere scaduto il permesso di soggiorno, per la quale non si è modificata la pena dell'arresto da sei mesi a un anno.

Dunque, è intervenuto un notevole inasprimento della pena, per questa parte la norma attualmente in vigore apparendo in contrasto con gli artt. 3, primo comma e 27, terzo comma della Costituzione.

B

La non manifesta infondatezza per violazione delle richiamate disposizioni costituzionali.

La Corte costituzionale, pur riservando alla «discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti debbano essere puniti, determinare quali debbano essere la qualità e la misura della pena ed apprezzare parità e disparità di situazioni», ha però costantemente ribadito il principio che «l'esercizio di tale discrezionalità può essere censurato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza e dia quindi luogo ad una disparità di trattamento palese e ingiustificata» (sentenza n. 25/1994; il principio è richiamato anche nella sentenza n. 333/1992, nell'ordinanza n. 220/1996, nella sentenza n. 84/1997)

E la sentenza n. 409/1989 individua i contenuti e la portata dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza «il principio di uguaglianza, di cui all'articolo 3, primo comma della Costituzione esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali», disconoscendo la legittimità di quelle «incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette incriminazioni»

Il principio è ora recepito anche dalla Costituzione europea («le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»), articolo 2 - 109).

Inoltre, si è ripetutamente affermato (sentenze n. 313/1995 e n. 343/1993) che la manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti reato non corrisponde all'esigenza della finalità di rieducazione posta dall'articolo 27, terzo comma.

Ora, nella stessa relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, l'introduzione di una sanzione così elevata viene giustificata in riferimento soltanto alla asserita necessità di adeguarsi alla sentenza n. 223/2004 della Corte costituzionale, ma ciò nel senso non condivisibile di inasprire la pena unicamente in funzione di consentire l'arresto obbligatorio e l'eventuale successiva applicazione di misure coercitive personali per coloro che non ottemperino all'ordine del questore. L'intenzione traspare dall'essere la stessa pena prevista per il fatto di chi rientra nel territorio nazionale dopo un'espulsione disposta dal giudice, condotta di assai più rilevante gravità in quanto presuppone la commissione di un reato o quantomeno la pendenza di un procedimento penale.

Dunque si deve concludere che si è operata una trasposizione di un'esigenza processuale nel diritto penale sostanziale in palese contrasto con i criteri che devono informare la determinazione in astratto delle sanzioni penali.

Né il prospettato dubbio di costituzionalità è risolto ove si consideri il trattamento sanzionatorio conseguente alla violazione di precetti di norme incriminatrici che, delineando comportamenti antiggiuridici assimilabili, sono poste a tutela degli stessi interessi, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, protetti dalla disposizione in esame.

L'art 650 c.p. punisce con l'arresto fino a tre mesi o con la sola ammenda l'ottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico (oltre che di giustizia e igiene).

L'art. 2 della legge n. 1423/1956 presuppone un ordine della pubblica autorità concernente persone ritenute «pericolose per la sicurezza pubblica» — una pericolosità accertata in concreto e non «potenziale», come nel caso dello straniero clandestino — e l'ottemperanza configura una contravvenzione sanzionata con l'arresto da uno a sei mesi.

Per l'appunto, in applicazione degli stessi parametri di normazione, il legislatore del 2002 aveva coerentemente previsto come contravvenzione l'ipotesi di cui all'articolo 14, comma 5-*ter*, e la pena da sei mesi a un anno di arresto, stabilita in misura maggiore per lo straniero, trovava ragionevole giustificazione nell'esigenza, fatta propria quale insindacabile scelta politica, di contrastare in modo specifico il fenomeno dell'immigrazione clandestina, inesistente all'epoca della redazione del codice penale e della legge n. 1423/1956.

Al contrario, è di immediata evidenza la sproporzione tra la pena per il delitto di cui all'art. 14, comma-ter, attualmente in vigore, e le sanzioni per le contravvenzioni di cui agli artt. 650 c.p. e 2, legge n. 1423/1956.

L'irragionevolezza si apprezza, pertanto, sotto un duplice profilo, sia con riguardo alla pena che il legislatore solo due anni prima aveva ritenuto congrua, sia con riguardo alle pene previste per analoghe fattispecie.

L'art 3, primo comma della Costituzione impone, invece, che il bilanciamento tra gli interessi da tutelare e il bene della libertà personale tenga conto delle sanzioni previste per le analoghe condotte di pregiudizio degli stessi interessi, derivandone l'effetto che, solo quando la pena sia stabilita con la necessaria proporzionalità, essa risponde alla funzione rieducativa di cui all'articolo 27, terzo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss., legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 5-ter, prima parte d lgs. n. 286/98 come sostituito dall'articolo 1, comma 5-bis, legge n. 271/2004 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 241/2004) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Firenze, addì 4 aprile 2007

Il giudice: GRATTERI

08C0244

N. 99

Ordinanza del 23 gennaio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Lauro Laura contro Comune di Milano ed altro

Turismo - Regione Lombardia - Servizio di ospitalità turistica «bed & breakfast» - Previsione, in caso di esercizio dell'attività di «bed & breakfast» in edificio condominiale, della previa approvazione dell'assemblea di condominio - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata diversa disciplina rispetto all'attività di affittacamere non soggetta a detta approvazione - Violazione della riserva di legislazione esclusiva statale in materia di rapporti civilistici.

- Legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15, art. 45, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. l).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2536/2007 proposto da Lauro Laura, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Linzola, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Hoepli n. 3,

Contro il Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Rita Surano, Antonella Frascini, Ruggero Meroni, Irma Marinelli, Ariberto Limongelli, Anna Maria Pavin e Maria Sorrenti, ed elettivamente domiciliato presso Avvocatura comunale in Milano, via della Guastalla n. 8 e nei confronti del Condominio di via Negroli 23 in Milano, in persona dell'amministratore *pro tempore*, non costituito in giudizio, per

l'annullamento del provvedimento datato 9 ottobre 2007, con il quale il Comune di Milano ha vietato alla ricorrente di esercitare l'attività di bed & breakfast presso la sua abitazione di via Negroli 23, di cui alla denuncia di inizio attività presentata l'11 settembre 2006 e per la condanna al risarcimento dei danni sofferti dalla ricorrente;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista la memoria difensiva depositata in giudizio da quest'ultimo;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla camera di consiglio del 18 dicembre 2007, relatore il primo referendario Gianluca Bellucci, i difensori delle parti come da verbale;

Vista l'ordinanza di accoglimento a termine dell'istanza cautelare, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione ad esito della predetta camera di consiglio in riferimento alla questione di costituzionalità;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

La ricorrente ha presentato in data 11 settembre 2006 denuncia di inizio attività per l'apertura di un'attività di bed & breakfast nel proprio appartamento.

E'seguito in data 30 ottobre 2006 l'invito del Comune di Milano a produrre entro 30 giorni copia della necessaria autorizzazione condominiale, secondo quanto statuisce l'art. 16-*bis* della l.r. n. 12/1997 (poi sostituito dall'art. 45, comma 4, della legge regionale n. 15 del 16 luglio 2007).

Tale autorizzazione non è però stata ottenuta, in quanto la questione, posta all'ordine del giorno dell'assemblea condominiale del 15 giugno 2006, è stata ivi discussa ma non votata.

Nonostante il regolamento condominiale non precluda il servizio di bed & breakfast (documento n. 6 allegato al ricorso), il Comune ha vietato l'esercizio dell'attività oggetto della d.i.a., con provvedimento del 9 ottobre 2007 notificato il 26 ottobre 2007, avverso il quale la ricorrente è insorta deducendo:

- 1) eccesso di potere per travisamento;
- 2) violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- 3) violazione degli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione;
- 4) violazione dell'art. 3 della Costituzione, violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza;
- 5) violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto altro profilo.

Alla Camera di consiglio del 18 dicembre 2007 questo tribunale ha accolto a termine, ovvero sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza, l'istanza cautelare introdotta con il ricorso, ritenendo non manifestamente infondata, nei sensi di seguito specificati, questioni di costituzionalità relative all'art. 45 della legge regionale n. 15/2007.

D I R I T T O

La norma sospettata di incostituzionalità, che assume rilevanza nella vertenza in esame, riguarda l'art. 45 della l.r. n. 15/2007 (che sostituisce l'analogo art. 16-*bis* della l.r. n. 12/1997), nella parte in cui condiziona all'approvazione dell'assemblea condominiale lo svolgimento dell'attività di «bed & breakfast» in appartamenti situati in edifici condominiali.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'art. 117, secondo comma, lettera l), e l'art. 3.

La questione è rilevante in quanto l'atto impugnato si fonda sulla riscontrata mancanza di assenso condominiale previsto dal citato art. 45 della l.r. n. 15/2007, il quale legittima il divieto opposto alla ricorrente dal Comune di Milano, nonostante il regolamento del condominio interessato non impedisca lo svolgimento dell'attività prospettata dalla parte istante (vedasi la dichiarazione sottoscritta dall'amministratrice condominiale in data 19 luglio 2006, documento n. 6 depositato in giudizio contestualmente all'impugnativa).

Ciò premesso sotto l'aspetto della rilevanza, il Collegio ritiene innanzitutto di evidenziare, quanto al profilo della non manifesta infondatezza, la sospetta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Invero, l'art. 45, comma 4, della l.r. n. 15/2007, prevedendo l'obbligo dell'approvazione dell'assemblea dei condomini per l'esercizio di attività non comportante mutamento di destinazione d'uso, integra la disciplina codicistica e si ingerisce nella disciplina di rapporti condominiali tra privati, i quali, costituendo materia di ordinamento civile, sono riservati alla legislazione esclusiva dello Stato, sottratti all'intervento disciplinatorio regionale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'ordinamento del diritto privato limita la legislazione regionale onde assicurare a livello nazionale uniformità di trattamento per i rapporti tra privati, ed è quindi sotto tale profilo funzionale all'esigenza di rispetto del principio di uguaglianza.

Ne deriva che la norma regionale in argomento collide anche con l'art. 3 della Costituzione.

Sotto altro aspetto occorre considerare che la legge regionale in questione assoggetta al permesso dell'assemblea condominiale l'attività di «bed & breakfast» (art. 45) ma non anche quella di affittacamere (artt. 41 e 42).

Poiché la prima è esercitata in non più di tre stanze con un massimo di sei posti letto e prevede un servizio di alloggio e prima colazione, mentre la seconda prevede la fornitura di alloggio in non più di sei camere con al massimo dodici posti letto, appare evidente che si tratta di servizi assimilabili, anzi, l'attività di affittacamere, ammettendo un maggior numero di posti letto, può essere rivolta ad una clientela più ampia.

Orbene, e irragionevole prevedere per il servizio di bed & breakfast l'approvazione dell'assemblea condominiale quando invece la stessa assemblea non è chiamata a pronunciarsi in caso di insediamento di servizio di affittacamere. La contraddittorietà della regolamentazione regionale si riflette in una palese violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente uguali o analoghe, venendo a riservarsi un trattamento peggiore per un'attività (quella di bed & breakfast) non dissimile o addirittura meno invasiva di quella di affittacamere.

La palese disparità di trattamento si traduce quindi nella violazione dell'art. 3 della Costituzione, il quale impone che siano disciplinate in maniera uguale o analoga situazioni che, come nel caso di specie, risultano avere caratteristiche simili.

In conclusione, il tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 4, della l.r. n. 15/2007, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nella parte in cui prevede la previa approvazione dell'assemblea dei condomini.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità dell'art. 45, comma 4, della l.r. n. 15/2007, in relazione agli artt. 3 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente pronuncia sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, e comunicata al Presidente del consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso, in Milano, nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il primo referendario estensore: BELLUCCI

N. 100

Ordinanza del 10 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Saddam Mohamed contro Comune di Settala

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2342/2007 proposto dal sig Saddad Mohamed, rappresentato e difeso dagli avv. Gianluca Mura e Rosalia Bennato, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliato in Milano, in via Vanvitelli n. 10;

Contro il Comune di Settala, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi Giuliano ed Augusto Moretti, presso lo studio dei quali è selettivamente domiciliato in Milano, via F. Cavallotti n. 13, per l'annullamento del provvedimento di chiusura n. 1407 del 5 luglio 2007 emesso dal Comune di Settala con il quale è stata disposta «la chiusura del Centro di telefonia in sede fissa denominato "Phone Lina", esercitato in assenza della prescritta autorizzazione di cui alla legge regionale 3 marzo 1996, n. 6 presso i locali siti in Settala, via Giovanni XXIII n. 2».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Uditi i procuratori delle parti alla Camera di consiglio del 20 novembre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli atti tutti della causa.

F A T T O

Il ricorrente è titolare in Settala di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata, il Comune di Sondrio ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dal ricorrente, per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9, primo comma, lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il Collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'articolo 8, primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e), un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...), un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. f), spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h), ogni postazione deve avere una superficie minima di 1 metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla Camera di consiglio del 20 novembre 2007 la sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/2006 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività (in diretta connessione con il precedente articolo 3 che pur si limita a ribadire la necessità di tale autorizzazione);

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli artt. 9, primo comma, lett. *c*) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti, di cui sopra; la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. *c*), con riguardo al rilascio del certificato igienico-sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione, gli artt. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla Regione Lombardia (prot HI.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9, secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera *c*) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117 commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale ex art. 117, quarto comma Cost.) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di «... cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...）」, né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (cfr. art. 2, comma 2, lettera b) e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, terzo comma Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. c) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il cd. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1 comma 1, con peculiare riguardo alla lettera bb) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera oo) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale ex art. 117, secondo comma Cost., con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. e) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25, comma 1 dello stesso decreto).

A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera g) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica ...» e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo

dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività ex art. 19, legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.* anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost. — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003.

Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative ex art. 3 del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni») a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma Cost., che la Regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla legittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera *e*) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo, ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «... la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'articolo 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie.

In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (*cf.* art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico-sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali, ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande).

Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché il mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere *e, f, h, i*, meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art.* 3 Cost.

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inedoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarsi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma, art. 98-*bis* della l.r. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico.

Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose.

Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art.* 3 Cost., anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo: della tutela della concorrenza garantita dall'ordina-

mento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «... agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in relazione agli artt. 1, 3, 4, 8 (comma 1 lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4, 8 (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2), 9 (comma 1, lett. c e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 20 novembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0246

N. 101

Ordinanza del 10 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Rahman Mizanur contro Comune di Milano ed altri

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. *e*), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. *m*), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2223/2007, proposto dal sig. Rahman Mizanur, rappresentato e difeso dall'avv. Leopardi Bardì, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Lamar-mora, 44;

Contro il Comune di Milano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Rita Surano, Antonella Fraschini, Ruggero Meroni, Ariberto Limongelli, Irma Marinelli, Anna Maria Pavin e Maria Sorrenti, presso i quali è elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 8 negli uffici dell'Avvocatura comunale e nei confronti del Ministero dell'interno e del Ministero delle comunicazioni, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici sono selettivamente domiciliati in Milano, via Freguglia n. 1, per l'annullamento del provvedimento n. prot. 277299/2007, adottato dal Comune di Milano, Attività produttive in data 21 agosto 2007;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Uditi alla Camera di consiglio del 20 novembre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni) i procuratori del ricorrente e del comune intimato;

Vista l'ordinanza cautelare di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli atti tutti della causa;

F A T T O

Il ricorrente è titolare in Milano di phone center dopo all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza in questione, il comune di Milano ha disposto il diniego dell'istanza e la cessazione immediata dell'attività di phone center gestita dal ricorrente, per mancata conformazione ai requisiti disposti dalla predetta legge regionale ed in vincolata applicazione di quest'ultima.

Alla camera di consiglio del 20 novembre 2007 la sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata di ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/2006 sull'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio, l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività, ed il precedente articolo 3 che pur si limita a ribadire la necessità della citata autorizzazione.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione, con riverberi sulla libertà di comunicazione ex art. 115.

La rilevanza attiene per l'appunto al fatto che nella presente sede viene impugnato un diniego di autorizzazione in materia che non sembra consentire al legislatore regionale l'istituzione del potere autorizzatorio previsto dalla legge in esame e questo rende indifferente ai fini della rilevanza stessa la questione della postergità temporale dell'insediamento rispetto al predetto *dies a quo* — affermata nel provvedimento impugnato — che viene comunque contestata dal ricorrente.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 — quanto al profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale ex art. 117, quarto comma Cost.) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, primo comma, consiste nell'attività di 44 «... cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...)), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (cfr. art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che

nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (cfr. art. 2, comma 2, lettera *b* e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale, e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, terzo comma Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. *c*) della dir. 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il cd. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1, comma 1, con peculiare riguardo alla lettera *bb*) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera *oo*) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma Cost., con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. *e*) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà: delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la nonna regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25, comma 1 dello stesso decreto).

A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato rece-

pimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera g) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica ... » e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività ex art. 19, legge n. 241/1990, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.* anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost. — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedimentali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003.

Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative ex art. 3 del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005). Nel delineato contesto, si inserisce peraltro anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «... agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni ... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6».

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni» a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma Cost., che la Regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato comma 3 dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera e) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «... la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli artt. 1, 3, 4 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al presidente del Consiglio Regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla camera di consiglio del 20 novembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0247

N. 102

Ordinanza del 27 dicembre 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da ABS Service S.r.l. contro Comune di Rho

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Vio-

lazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2509/2007, proposto dalla ABS Service S.r.l., nella persona del legale rappresentante sig. Casnaghi Alberto, rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Bardi, presso il cui studio è selettivamente domiciliata in Milano, via Lamarmora, 54;

Contro il Comune di Rho, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziano Ugoccioni, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Boccaccio, n. 19, per l'annullamento del provvedimento n. prot. P.G. 50939/2007, adottato dal Comune di Rho in data 15 ottobre 2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rho e la memoria dallo stesso prodotta;

Mista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Uditi i procuratori delle parti alla Camera di consiglio del 4 dicembre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla Sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli atti tutti della causa;

F A T T O

La società ricorrente è titolare in Rho di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, con la quale sono state emanate apposite, nome «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata, il Comune di Rho ha disposto la chiusura (per quel che qui specificamente interessa) dell'attività di phone center gestita dal ricorrente senza l'autorizzazione richiesta in base alla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9, primo comma, lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'articolo 8, primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. f); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di 1 metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla camera di consiglio del 4 dicembre 2007 la sezione ha accolto a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/2006 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività (in diretta connessione con il precedente articolo 3 che pur si limita a ribadire la necessità di tale autorizzazione);

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli articoli 9, primo comma, lett. c) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra; la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. c), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione; gli artt. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria — introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo, che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o

consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla Regione Lombardia (prot. HI.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9, secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera c) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale *ex art. 117, quarto comma Cost.*) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di «... cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...») né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di «phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 7 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede, la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (*cf.* art. 2, comma 2, lettera b e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, terzo comma, Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. c) della dir. 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il c.d. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1, comma 1, con peculiare riguardo alla lettera bb) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera oo) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente consequenziale, il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma Cost.*, con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. e) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), anche in conformità all'interesse generale che comiotà tali servizi, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto n. 59/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sui punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003.

Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del Codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25, comma primo dello stesso decreto).

A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettroniche (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone. center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'esplicitamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera g) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica...» e consegna alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex art. 19, legge n. 241/1990*, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf.* anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost. — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1, che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui, all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedurali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003.

Quanto sopra viene peraltro a determinare una sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e di salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative *ex art. 3* del decreto legislativo n. 259/2003 (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni») a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale *ex art. 117*, quarto comma Cost., che la Regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione civile e di salute pubblica (legislazione concorrente *ex art. 117*, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli *internet point* ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche, convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/2006, che seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera e) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «...la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'articolo 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale — che dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie.

In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'inserimento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (*cf.* art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico-sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico-sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande).

Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché il mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art.* 8 della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere e, f, h, i; meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/07), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art. 3 Cost.*

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità (di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inidoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarvisi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma art. 98-*bis* della l.r. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico.

Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero, a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose.

Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art. 3 Cost.*, anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «...agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli articoli 1, 3, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4, 8 (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2), 9 (comma 1, lett. c e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, nonché la comunicazione della meedesima al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 4 dicembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

N. 103

Ordinanza del 22 gennaio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia Milano sul ricorso proposto da Malitha Abdul Mannan contro Comune di Varese

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Riconduzione della normativa stessa «nel quadro delle competenze della Regione e dei comuni in materia di commercio» (rientranti nella legislazione residuale regionale ex art. 117, comma quarto, Costituzione), anziché alla materia delle comunicazioni (rientrante nella legislazione concorrente, ex art. 117, comma terzo, Costituzione), alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Costituzione) e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m), Costituzione) - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti morali per l'esercizio dell'attività di cessione di servizi di telefonia in sede fissa - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa - Introduzione di un sistema generalizzato di autorizzazione comunale per l'esercizio dell'attività - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, dei principi di uguaglianza, di libertà di comunicazione, di libertà di iniziativa economica privata.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 4.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Applicabilità retroattiva - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 8, commi 1, lett. e), f), h) e i), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Inosservanza, da parte del titolare dell'autorizzazione del centro di telefonia in sede fissa, degli obblighi, prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché delle disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività, o entro un anno dall'entrata in vigore della legge censurata - Prevista revoca dell'autorizzazione e sospensione dell'attività - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 9, commi 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

Telecomunicazioni - Regione Lombardia - Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa - Requisiti e prescrizioni igienico-sanitari - Obbligo per i titolari dei centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge censurata di porsi in regola con le vigenti norme e con le prescrizioni e autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, previsti dalla legge medesima entro un anno da detta data - Incidenza sui principi di affidamento, di libertà di comunicazione e di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 15, 41 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al R.G. 2746/2007, proposto dal sig. Malitha Abdul Manan, titolare dell'impresa individuale Malitha Tex di Malitha A.M., rappresentato e difeso dagli avv. Gianluca Mura e Rosalia Bennato, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliato in Milano, via L. Vanvitelli, 10;

Contro il Comune di Varese, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Liberto Losa, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Aurelio Saffi, b. 10, per l'annullamento del provvedimento del Comune di Varese - Sportello unico per le imprese prot. uf. n. 32058/07 e prot in uscita 50430 del 29 ottobre 2007, notificato in data 2 novembre 2007, con il quale è stata ordinata «alla ditta Malitha Tex di Malitha A.M. "avente ad oggetto la gestione di un phone center, internet point ed attività di servizi" in via Piave n. 1 a Varese, la sospensione immediata dell'attività autorizzata con provvedimento p.g.n. 8507, int. 7 del 27 febbraio 2006 a seguito delle violazioni alla normativa richiamata, in premessa specificata, a decorrere dalla data di notifica del presente provvedimento»;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dal ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Varese;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Uditi i procuratori delle parti alla Camera di consiglio del 18 dicembre 2007 (relatore dott. Paolo Passoni);

Vista l'ordinanza cautelare di accoglimento a termine, relativa al ricorso in epigrafe, deliberata dalla sezione alla medesima Camera di consiglio in riferimento alla presente questione costituzionalità;

Visto l'articolo 23 della legge lì marzo 1953 n. 87;

Visti gli atti tutti della causa.

F A T T O

Il ricorrente è titolare in Varese di phone center preesistente all'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, con la quale sono state emanate apposite norme «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa».

Con l'ordinanza impugnata, il Comune di Varese ha disposto la chiusura dell'attività di phone center gestita dal ricorrente per mancata conformazione ai nuovi requisiti disposti dalla predetta legge regionale; quanto sopra, in vincolata applicazione di quest'ultima, la quale — nel disporre, per gli esercizi preesistenti un termine di adeguamento annuale — ha altresì previsto, nei casi di infruttuosa scadenza di tale termine, la cessazione definitiva dell'attività senza possibilità di proroghe, come da combinato disposto dell'art. 9, primo comma, lettera c) e secondo comma, con l'art. 12.

In particolare, fra le più significative e restrittive novità in tema di requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, che il collegio ritiene sospette sul piano costituzionale, si segnalano le seguenti testuali prescrizioni dell'ar-

articolo 8, primo comma: un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lett. e); un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati (...); un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lett. f); spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo; la sala di attesa dovrà essere aumentata di 2 metri quadrati ogni postazione aggiuntiva (lett. h); ogni postazione deve avere una superficie minima di 1 metro quadrato ed essere dislocata in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro ed avere una larghezza minima di 1,20 metri (lett. i).

Alla camera di consiglio del 18 dicembre 2007 la Sezione ha accolto — a termine, sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione oggetto della presente ordinanza — l'istanza incidentale di sospensiva, ritenendo non manifestamente infondata (nei sensi che verranno specificati con la presente ordinanza) la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, nei confronti della citata legge regionale n. 6/2006.

D I R I T T O

Oggetto della presente questione di costituzionalità sono alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6/2006 (già indicate in narrativa) che ha regolato l'insediamento e la gestione telefonia in sede fissa, con disposizioni applicabili anche agli esercizi (come nel caso dell'odierna ricorrente) preesistenti all'entrata in vigore della legge stessa.

Le norme sospettate di incostituzionalità, che assumono rilevanza nelle vertenze in esame, riguardano:

l'articolo 1, nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio;

l'articolo 4, che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività (in diretta connessione con il precedente articolo 3 che pur si limita a ribadire la necessità di tale autorizzazione);

l'articolo 8, nella parte (comma 1, lettere e, h, i, e comma 2) in cui introduce — con immediata modifica dei regolamenti vigenti — i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, in connessione agli artt. 9, primo comma, lett. c) e secondo comma, nonché 12, disposizioni queste ultime che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi; ciò in quanto l'ordinanza civica impugnata ha disposto «con effetto immediato» la chiusura dell'esercizio di phone center per mancato tempestivo adeguamento ai nuovi requisiti di cui sopra; la difformità rispetto a questi ultimi è poi a sua volta di impedimento al rilascio della specifica autorizzazione richiesta dall'art. 3 già citato, giusta il disposto dell'art. 4, terzo comma, lett. c), con riguardo al rilascio del certificato igienico sanitario di cui al successivo art. 8.

Le norme costituzionali di cui si sospetta la violazione riguardano l'articolo 117, in relazione ai vincoli dell'ordinamento comunitario ed al sistema di riparto delle competenze legislative Stato-regione; gli artt. 3 e 41 in relazione, in particolare, ai rilevanti ostacoli che le restrittive prescrizioni in materia igienico-sanitaria — introdotte dalla legge regionale di cui trattasi, da applicare anche retroattivamente alle preesistenti gestioni di phone center, determinano sulla libertà di iniziativa economica dei gestori; nonché l'art. 15 sulla libertà di comunicazione.

Dalle esposte premesse emerge, sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, un contesto legislativo che ha direttamente determinato in modo cogente il contenuto lesivo dell'atto impugnato, senza lasciare o consentire alcuna mediazione discrezionale in capo alla intimata autorità amministrativa; la quale, come peraltro ribadito nella circolare di chiarimenti emanata dalla Regione Lombardia (prot. H1.2006.0027733 del 5 giugno 2006, punto 8), ha dovuto emettere il provvedimento (in tutto vincolato nel contenuto) di cessazione immediata dell'attività alla scadenza del perentorio termine annuale fissato, senza possibilità di alcuna proroga ai sensi del già citato art. 9, secondo comma, che non annovera tra le ipotesi di proroga quelle della lettera c) del primo comma.

Sul piano, ancora, della rilevanza, va detto nuovamente che in relazione alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle indicate disposizioni della predetta legge regionale, la sezione ha adottato un'ordinanza cautelare di sospensione del provvedimento di cessazione dell'attività di phone center, con efficacia limitata al periodo di tempo necessario a che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione stessa.

Chiarita la rilevanza della questione, il Collegio intende *in primis* evidenziare a carico della l.r. n. 6/2006 — quanto all'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza — la sospetta violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo e quarto della Costituzione.

L'articolo 1 della legge riconduce la deliberata normativa «nel quadro delle competenze della regione e dei comuni in materia di commercio», tuttavia il riferimento a siffatta materia (che rientra nella legislazione residuale regionale *ex art. 117*, quarto comma Cost.) sembra al Collegio del tutto estranea all'ambito applicativo della legge stessa, che ai sensi dell'articolo 2, comma primo, consiste nell'attività di «...cessione al pubblico di servizi di telefonia in sede fissa in locali aperti al pubblico», secondo le ulteriori specificazioni illustrate nei successivi commi.

Invero, tale attività non rientra nella vendita di merci all'ingrosso, o al dettaglio secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 («Riforma della disciplina relativa al settore del commercio (...）」), né rientra nei settori del commercio definiti dall'art. 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Va detto piuttosto che una delle novità della legge è proprio quella di impedire che all'interno delle strutture di phone center» possano affiancarsi — come in passato — attività commerciali di supporto, secondo un principio di esclusività non condiviso invece — almeno dalla legislazione statale — nella situazione inversa, in cui la cessione dei servizi telefonici e telematici può ben avvenire in modo complementare rispetto ad altre attività principali (*cf.* art. 7 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 luglio 2005, n. 155, che nel quadro di una disposta «integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia ed internet», prevede la licenza del questore per «chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche»).

Le uniche attività commerciali consentite all'interno dei phone center dalla legge regionale n. 6/2006, che riguardano la vendita di schede telefoniche e l'installazione di distributori automatici di bevande ed alimenti (*cf.* art. 2, comma secondo, lettera *b* e comma 3), non sono oggetto della specifica autorizzazione richiesta dalla legge, e rivestono carattere apertamente occasionale o eventuale e quindi del tutto marginale.

L'attività terziaria in esame sembra, invece, più propriamente riportabile alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni (art. 117, terzo comma Cost. con legislazione concorrente Stato-regione), ascrivendosi più specificamente al «servizio di comunicazione elettronica», categoria introdotta dall'art. 2, par. 1, lett. *c*) della dir., 7 marzo 2002, n. 2002/21/CE, con conseguente applicazione della disciplina di derivazione comunitaria (comprensiva altresì delle direttive 2202/19 CE, 2002/20/CE e 2002/22 CE), complessivamente recepita con il c.d. codice delle comunicazioni elettroniche di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. Di particolare pertinenza ai casi di specie appaiono del resto le definizioni mirate a delimitare il campo di applicazione del decreto medesimo ai sensi dell'articolo 1, comma 1, con peculiare riguardo alla lettera *bb*) («rete telefonica pubblica: una rete di comunicazione elettronica utilizzata per fornire servizi telefonici accessibili al pubblico») ed alla lettera *oo*) («telefono pubblico a pagamento: qualsiasi apparecchio telefonico accessibile al pubblico, utilizzabile con mezzi di pagamento che possono includere monete o carte di credito o di addebito o schede prepagate, comprese le schede con codice di accesso»).

La rilevata derivazione europea di tale normativa comporta poi che la materia ivi trattata (ordinamento delle comunicazioni) vincola, anche con riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la regione, non solo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, entro i limiti della legislazione statale di principio, ma più in radice ai sensi dell'articolo 117, primo comma, secondo cui ogni legge della Repubblica deve conformarsi ai «vincoli derivanti dagli obblighi comunitari». In via strettamente conseguenziale il rispetto di tali disposizioni finisce poi per impingere su profili trasversali di legislazione esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma Cost., con specifico riguardo alla tutela della concorrenza (lett. *e*) nonché alla determinazione (e salvaguardia) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. *m*), anche in conformità all'interesse generale che connota tali servizi, ai sensi dell'art. 3, del citato decreto n. 259/2003.

In proposito, va altresì evidenziato il disposto del primo comma dell'art. 3, il quale garantisce i «diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica» con espresso richiamo a quel regime di (libera) concorrenza che rinforza il legame dell'attività in questione alla «materia-funzione» devoluta alla legislazione esclusiva statale.

Inoltre i principi di derivazione comunitaria e costituzionale risultano espressamente ribaditi dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale prevede al primo comma che la disciplina delle reti e dei servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica — e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (sul punto, Corte costituzionale n. 236/2005).

Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

Puntualizzato quanto sopra, va poi affermato che la norma regionale — nella sua unilaterale iniziativa di regolazione del settore (erroneamente riportato al commercio) — ha introdotto un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo, rispetto al sistema delineato in sede comunitaria come recepito con il decreto legislativo n. 259/2003. Ed invero, tornando al comma 2 dell'articolo 3 di tale decreto, ivi si prevede che «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera e ad esse si applicano le disposizioni del codice», fatte salve al successivo comma «le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione» (testuali concetti sono poi ribaditi nell'articolo 25 comma primo dello stesso decreto).

A fronte della conclamata libertà di fornitura dei servizi di comunicazioni elettronica (ivi compresi — come sopra visto — quelli connessi all'esercizio di un phone center), il decreto legislativo n. 259/2003 prevede poi che l'espletamento di tali servizi venga subordinato ad una (sola) «autorizzazione generale», in rigoroso e vincolato recepimento della normativa europea. In particolare tale autorizzazione viene definita dall'art. 1, comma 1, lettera g) come «il regime giuridico che disciplina la fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica... » e consegue alla presentazione di una dichiarazione dell'interessato (a seguito della quale è possibile iniziare l'attività) contenente l'intenzione di procedere alla fornitura (art. 25, comma 3); il potere del Ministero competente di vietare il prosieguo dell'attività medesima può essere esercitato «entro e non oltre» sessanta giorni secondo il modulo procedimentale della dichiarazione di inizio attività *ex art. 19, legge n. 241/1990*, espressamente richiamato dalla norma in esame (art. 25, comma 4, *cf. anche delibera n. 467/00/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha disciplinato il rilascio di tali autorizzazioni generali, per uniformarne il contenuto*).

Pur a fronte di tali vincolanti previsioni — che la legislazione regionale non è legittimata ad alterare, ai sensi dei primi 3 commi dell'art. 117 Cost — la legge lombarda ora in esame ha invece introdotto un ulteriore titolo abilitativo, disponendo in particolare all'art. 3, comma 1 che «l'esercizio della attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa è assoggettato all'autorizzazione di cui all'articolo 4», al cui rilascio provvede il comune competente per territorio. Trattasi dunque di una previsione che sembra al Collegio comunque alterare il regime di sostanziale libertà di fornitura dei servizi *de quibus* così come delineato in via primaria dall'ordinamento comunitario, ed in via attuativa dalla norma statale di recepimento, con conseguenti aggravamenti procedimentali, pur vietati dai citati articoli 3 e 4 del decreto n. 259/2003. Quanto sopra viene peraltro a determinare sospetta lesione dei principi di libera concorrenza e salvaguardia dei livelli essenziali di prestazioni di interesse generale connesse ai diritti inderogabili dell'individuo, ivi compresa la libertà di comunicazione garantita dall'art. 15 Cost., proprio ai sensi delle citate definizioni legislative *ex art. 3 del decreto legislativo n. 259/2003* (sul cui ruolo di garanzia rispetto a tali principi si è espressa la Corte con la segnalata pronuncia n. 336/2005).

Inoltre, anche nel caso in cui la funzione autorizzatoria introdotta dall'art. 4 della legge regionale n. 6/2006 dovesse intendersi riferita (solo) agli interessi pubblici strumentali all'attività di comunicazione elettronica (nel quadro delle citate «limitazioni») a tale attività, previste e consentite dagli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003), resta il fatto che anche siffatte limitazioni sembrano afferire a materie comunque (tutte) estranee a quella potestà legislativa residuale *ex art. 117, quarto comma Cost*, che la regione Lombardia ha invece inteso nella specie esercitare.

Basti pensare:

alle esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato ed alla tutela dell'ambiente (legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*);

alle esigenze di protezione, civile e di salute pubblica (legislazione concorrente *ex art.* 117, terzo comma).

Va poi precisato che anche le limitazioni di tipo edilizio od urbanistico (peraltro non espressamente comprese nella citata elencazione di cui agli artt. 3 e 25 del decreto legislativo n. 259/2003) sono subordinate alla concorrenza legislativa di poteri Stato-regioni sotto la voce del «governo del territorio», ai sensi del citato terzo comma, dell'art. 117, Cost.

Inoltre, le problematiche connesse alla riservatezza e protezione dei dati personali (queste ultime invece espressamente previste fra le limitazioni di cui sopra) sono state già considerate e regolate dal legislatore statale, nel quadro delle esigenze di sicurezza pubblica con il citato decreto-legge 27 luglio 2005 recante «nuove disposizioni antiterrorismo per gli internet point ed i pubblici esercizi che mettano a disposizione del pubblico postazioni per comunicazioni telematiche», convertito nella legge n. 155/2005.

Sulla illegittimità costituzionale di quelle legislazioni regionali che — nella presente materia delle comunicazioni elettroniche — aggiungono fasi autorizzatorie comunque denominate rispetto alle procedure abilitative già contemplate nel decreto legislativo n. 259/2003, si richiama al riguardo la recente pronuncia della Consulta n. 129/06, che — seppure in relazione alla diversa problematica delle installazioni di torri e tralicci — ha comunque censurato l'art. 27, comma 1, lettera *e*) della l.r. Lombardia n. 12/2005, per aver previsto la necessità di un titolo edilizio ritenuto ulteriore e superfluo rispetto alle procedure delineate nell'articolo 87 del decreto legislativo; ciò in quanto — ha osservato testualmente la Corte con esternazioni di principio applicabili al caso di specie — «...la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento» (con conseguente violazione dei principi generali di semplificazione della legislazione statale in materia di governo del territorio).

La violazione dell'articolo 117 Cost. sembra peraltro assumere connotati sostanziali, anche al di là dell'erronea qualificazione formale della materia trattata, e ciò non solo in relazione ai settori occupati dalla legge regionale eppur di appartenenza esclusiva alla legislazione statale (ove il contrasto «sostanziale» con il precetto costituzionale si consuma *in re ipsa* con il semplice intervento legislativo della regione). Anche nel caso delle fattispecie concorrenti, infatti, la normativa in esame non pare essersi correttamente inserita nei principi generali di una legislazione statale che — dopo aver garantito all'attività in sé considerata un trattamento semplificato, improntato alla libertà di comunicazione voluta anche dall'unione europea — si è limitata a prevedere per i soli «internet point» disposizioni speciali per la sicurezza, dello Stato, senza l'introduzione di altri regimi *ad hoc* (igienico-sanitari ed urbanistici) diversi e più restrittivi, rispetto a quelli già in vigore per gli altri esercizi connessi alle attività terziarie. In relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, va poi rammentato che la legge regionale dispone contenuti di dettaglio che integrano in modo automatico e simultaneo tutti i regolamenti di igiene delle autorità sanitarie e dei comuni in territorio lombardo (art. 8, comma 2), e ciò senza che la legislazione statale di riferimento consenta, all'interno di tale regolamentazione locale, l'insediamento eteronomo di contenuti dispositivi e di dettaglio direttamente imposti da leggi regionali (*cf.* art. 344 TULS).

Va ancora osservato sul punto che le — prescrizioni previste dall'ordinamento statale, si limitano a stabilire una disciplina generale quanto ai requisiti di agibilità dei locali destinati ad attività economiche, la quale rimanda alle norme edilizie e igienico sanitarie contenute in prevalenza in fonti normative secondarie, e non contiene comunque prescrizioni così restrittive per gli indici igienico — sanitari regolati specificamente dalla legge regionale *de qua*, neanche per i locali ove vi è maggiore concentrazione di persone per un tempo di permanenza maggiore (come teatri, cinema o nei locali ove viene svolta attività di somministrazione di alimenti e bevande).

Donde la necessità che la competenza legislativa concorrente delle regioni venga esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 3 (con particolare riguardo alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi di fatto della libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e 41 della Carta fondamentale, nonché di quello, di derivazione comunitaria, della proporzionalità (insito nel riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo contenuto nell'art. 117, primo comma), secondo il quale, com'è noto, una misura è conforme a tale principio soltanto allorché

il mezzo adoperato si rilevi non tanto e non solo «idoneo» a consentire il raggiungimento dell'obiettivo desiderato, ma anche «necessario» nel senso dell'indisponibilità di altra misura egualmente efficace, e tale da incidere il meno negativamente possibile nella sfera del destinatario, ossia da non essere «intollerabile». In sostanza un giudizio di proporzionalità basato *ex ante* sulla valutazione comparativa tra mezzo e fine.

Infine, sempre in relazione ai requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali *ex art. 8* della legge (con specifico riguardo alle voci ivi rubricate alle lettere *e, f, h, i*, meglio descritte in narrativa), il Collegio ritiene che la legge regionale n. 6/2006 presenti profili di non manifesta infondatezza anche nella parte in cui dispone l'applicazione retroattiva delle rigorose nuove disposizioni, senza delineare la possibilità di proroghe (pur non automatiche, ma discrezionali e da valutare caso per caso) per consentire agli esercizi preesistenti di continuare l'attività, nonostante la vana scadenza del termine annuale di adeguamento.

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte cost. sent. n. 156/2007), la possibilità del legislatore di incidere con norme retroattive su situazioni sostanziali ormai radicate da leggi precedenti, resta subordinata al rigoroso vaglio di razionalità del nuovo regolamento di interessi che modifica *ex post* quello preesistente.

Ritiene il Collegio che nella specie non sussista (a parte quanto già evidenziato sotto il profilo, della proporzionalità) una sicura rispondenza dello *ius superveniens* a sufficienti criteri di ragionevolezza, in relazione alle modalità con cui la nuova normativa incide sui giustificati affidamenti dei titolari dei preesistenti esercizi di phone center, e ciò in sospetta violazione dei principi di parità di trattamento *ex art. 3 Cost.*

La prescrizione infatti di un così nuovo e più impegnativo assetto strutturale e funzionale dei locali strumentali allo svolgimento dell'attività determina, in capo a coloro che già gestivano quest'ultima in regime di regolarità amministrativa, una serie di obblighi conformativi razionalmente inesigibili durante il (breve) periodo annuale concesso dalla legge, anche in considerazione della necessità di procedere a lavori strutturali ed edilizi dal costo elevato e spesso non realizzabili per l'inidoneità oggettiva derivante dall'area disponibile dei locali, e quindi anche laddove l'esercente l'attività voglia adeguarsi. La stessa rilocalizzazione ipotizzata dalla norma — oltre a non esser subito praticabile in assenza della formalizzazione di nuovi strumenti urbanistici chiamati ad individuare le relative aree (*cf.* terzo comma, art. 98-*bis* della l.r. n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 7 della l.r. 6 del 2006) — non sembra certo rappresentare un rimedio semplice ed efficace rispetto all'abbandono — spesso obbligato — dei locali di origine, e ciò in considerazione delle difficoltà di reperimento, in adiacenza o prossimità allo stesso edificio, di nuovi locali; senza considerare la perdita di avviamento che deriverebbe dal trasferimento dell'attività stessa, una volta approvato il previsto piano urbanistico. Quanto sopra, in aggiunta (dove un autonomo profilo di non manifesta infondatezza valutabile in base ai canoni del comma primo dell'art. 3 Cost.), al non indifferente maggiore onere economico, che potrebbe risultare insostenibile per i soggetti privi di adeguati mezzi economici, favorendo l'abbandono delle relative attività; tali dismissioni determinerebbero a loro volta un vantaggio rispetto ai nuovi operatori aventi maggiori disponibilità d'investimento che — potendo organizzare *ex ante* l'attività secondo le regole vigenti — verrebbero a trovarsi in una situazione concorrenziale (ingiustamente) privilegiata, con riverberi dannosi per gli utenti privi di una più ampia scelta, e con forte rischio di tariffe meno vantaggiose.

Le delineate — e non improbabili — conseguenze fattuali delle citate disposizioni finirebbero pertanto per incidere, oltre che sulla rilevata disparità di trattamento *ex art. 3 Cost.*, anche sulla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., con riverberi lesivi sotto altro profilo della tutela della concorrenza garantita dall'ordinamento europeo (*cf.* sul punto anche la segnalazione in data 6 agosto 2007 formalizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente della Regione Lombardia proprio in relazione «... agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dalle disposizioni ... dettate dalla legge Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6»).

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la presente questione costituzionalità, che si solleva pertanto ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione agli artt. 1, 3, 4, 8 (comma 1, lettere *e, f, h, i*, e comma 2), 9, (primo comma, lett. *c* e secondo comma), nonché 12, della l.r. 3 marzo 2006, n. 6, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, nei sensi di cui in motivazione, rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4, 8 (comma 1, lettere e, f, h, i, e comma 2), 9 (comma 1 lett. c e comma 2), nonché 12 della l.r. 3 marzo 2006, n. 6.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone inoltre la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Regione Lombardia, nonché la comunicazione della medesima al presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano, alla Camera di consiglio del 18 dicembre 2007.

Il Presidente: NICOLOSI

Il consigliere estensore: PASSONI

08C0249

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-016) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO**LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CL.A.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	BARI	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684

Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	PALERMO	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregoriotti, 6	091	6859904	6859904
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	PERUGIA	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	SAN BENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)

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

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma
 fax: 06-8508-4117
 e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
 ☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2008 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giuristi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2008**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00) - annuale € **295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00) - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60) - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annuali decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 8 0 4 0 9 *

€ 9,00