

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 dicembre 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

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 20 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2009. Contemporaneamente vengono inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali precompilati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 26 gennaio 2009.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2009 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 386. Sentenza 19 - 25 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Calabria - Concessione di contributi pluriennali in favore delle aziende di trasporto pubblico locale - Omessa quantificazione della spesa - Violazione di principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, (artt. 3, 81, 97, 119); d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, art. 3.

Pag. 21

N. 387. Sentenza 19 - 25 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Erronea indicazione del numero della legge contenente le disposizioni oggetto di censura - Possibilità di desumere dalla motivazione l'oggetto delle censure proposte.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Estensione del divieto di prelievo ad altre specie di fauna selvatica, nonché ulteriori limitazioni o divieti in merito ai mezzi e ai periodi di caccia - Ricorso del Governo - Individuazione della disposizione oggetto di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 5, comma 3 (*recte*: legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 9-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2007).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Disciplina di vari aspetti dei giardini zoologici - Requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico - Ricorso del Governo - Individuazione delle disposizioni oggetto di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 13 (*recte*: legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-*ter*, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2007).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Estensione del divieto di prelievo ad altre specie di fauna selvatica, nonché ulteriori limitazioni o divieti in merito ai mezzi e ai periodi di caccia - Ricorso del Governo - Questione relativa a disposizione non indicata nella deliberazione del Consiglio dei ministri di proporre ricorso - Inammissibilità.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 9-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.
- Costituzione art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Individuazione di specie soggette alla pianificazione degli abbattimenti - Ricorso del Governo - Questione relativa a disposizione non indicata nella deliberazione del Consiglio dei ministri di proporre ricorso e carente di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 16.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Introduzione di fattispecie penali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Eccezione di inammissibilità della questione per inesistenza o inconferenza dei parametri costituzionali evocati - Ininfluenza del parametro inesistente e ricorrenza di mero errore materiale nella indicazione di altro parametro - Reiezione.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione di alcune delle disposizioni censurate - Eccepita sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso - Esclusione.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera l).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Attribuzione all'assessore provinciale della competenza a determinare le deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE - Mancata previsione dell'obbligo di indicare la tipologia di deroga e le ragioni ad essa sottostanti - Ricorso del Governo - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1; direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art 19-*bis*.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici - Individuazione dei soggetti e delle strutture escluse dall'ambito di applicazione della disciplina sui giardini zoologici - Ricorso del Governo - Difformità della norma provinciale rispetto a quella statale, attuativa di direttiva comunitaria - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-*ter*, comma 1, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73, art. 2, comma 2; direttiva 29 marzo 1999, n. 99/22/CEE; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico - Attribuzione di competenze all'Osservatorio faunistico provinciale - Ricorso del Governo - Difformità della norma provinciale rispetto a quella statale, attuativa di direttiva comunitaria - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-*ter*, comma 2, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73, artt. 3 e 4, comma 2, lettera b); direttiva 29 marzo 1999, n. 99/22/CEE.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Autorizzazione all'apertura di giardini zoologici - Attribuzione della relativa competenza all'assessore provinciale sentito l'Osservatorio faunistico provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Presupposta applicabilità dei requisiti minimi stabiliti dalla legge statale - Funzione amministrativa riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale dei parchi per la protezione della fauna - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-*ter*, comma 3, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Esercizio di giardino zoologico - Proroga e modifica di licenza subordinate all'esito positivo di un'ispezione dell'Osservatorio faunistico provinciale - Sorveglianza demandata al Corpo forestale provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Funzioni amministrative riconducibili alla materia di competenza esclusiva provinciale dei parchi per la protezione della fauna - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, commi 4 e 6, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Esercizio di giardino zoologico - Sostituzione della licenza per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi alla dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Presupposta applicabilità dei requisiti minimi stabiliti dalla legge statale - Previsione più restrittiva di quella posta dalla legislazione statale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, comma 5, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Misure in caso di mancato rispetto del piano di abbattimento degli ungulati - Ricorso del Governo - Previsioni contrastanti con la normativa statale, con violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 21, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Introduzione di fattispecie penali - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l).

Pag. 24

N. 388. Ordinanza 19 - 25 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Piani per le aree di sviluppo industriale (ASI) - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Campania 21 agosto 2007, n. 10, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 97; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25.

» 34

N. 389. Ordinanza 19 - 25 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Contratti di locazione di beni immobili - Nullità in caso di omessa registrazione - Denunciata lesione dei principi della libertà della iniziativa economica privata e di uguaglianza - Difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 346.
- Costituzione, artt. 3, 41.

Contratto, atto e negozio giuridico - Contratti di locazione di beni immobili - Nullità in caso di omessa registrazione - Lamentata violazione del diritto di difesa - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Inconferenza del parametro costituzionale invocato - Manifesta infondatezza.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 346.
- Costituzione, art. 24.....

Pag. 36

N. 390. Sentenza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Previsione transitoria di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti in carica - Denunciata violazione del principio del giusto procedimento - Eccezione di inammissibilità per «assoluta genericità» della censura e non pertinenza del parametro evocato - Relezione.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5.
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Previsione transitoria di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti in carica per effetto della semplice designazione di nuovi titolari - Violazione del principio del giusto procedimento - Difetto di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo di assicurare l'immediata applicazione della nuova disciplina regionale relativa agli organismi di revisione contabile - Incidenza sulle esigenze di neutralità e imparzialità della funzione da questi esercitata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Mancata disciplina del procedimento di designazione dei componenti del collegio e delle relative garanzie di *status* - Denunciata violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Irrilevanza nei giudizi *a quibus* per effetto della intervenuta dichiarazione di incostituzionalità del meccanismo di decadenza automatica previsto dalla stessa legge - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5; legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, art. 10 (come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006).
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Disciplina statale - Mancanza di norme procedurali per la designazione dei componenti del collegio e per la revoca degli incarichi - Denunciata violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Erroneità del presupposto interpretativo posto a fondamento della rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3-ter, comma 3.
- Costituzione, art. 97.....

» 39

N. 391. Sentenza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Turismo - Regione Puglia - Incentivi per strutture turistico-ricettive e congressuali - Accesso subordinato alla compresenza, nel territorio regionale, delle sedi legale e amministrativa, oltreché della sede operativa - Disposizione abrogata, ma tuttora applicabile ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza.

- Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, art. 47, comma 2 (abrogato dall'art. 56 della legge regionale 6 maggio 1998, n. 14).

Turismo - Regione Puglia - Incentivi per strutture turistico-ricettive e congressuali - Accesso subordinato alla compresenza, nel territorio regionale, delle sedi legale e amministrativa, oltreché della sede operativa - Violazione dei principi di eguaglianza, di libertà di iniziativa economica privata e di libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, art. 47, comma 2 (abrogato dall'art. 56 della legge regionale 6 maggio 1998, n. 14).
- Costituzione, artt. 3, 41 e 120.

» 49

N. 392. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Molestia *ab origine* indirizzata a danno di un soggetto ben determinato - Procedibilità d'ufficio anziché a querela - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di intervento additivo eccentrico rispetto alle coordinate generali del sistema - Manifesta inammissibilità della questione.

– Cod. pen., art. 660.

– Costituzione, art. 3.....

Pag. 52

N. 393. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetti che pur essendo parti in giudizi analoghi a quello *a quo*, non rivestono la qualità di parte in tale giudizio - Inammissibilità.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Pignoramento dei crediti vantati dal debitore esecutato nei confronti di terzi - Opposizione agli atti esecutivi - Previsione che l'atto di pignoramento possa contenere, in luogo della citazione *ex art. 543*, secondo comma, numero 4, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza tra debitori esecutati in funzione della scelta discrezionalmente assunta dall'agente della riscossione, con incidenza sul diritto di difesa del debitore - Questione di costituzionalità sollevata nell'ambito di procedimento cautelare - Avvenuto esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente - Omessa motivazione, per altro profilo, sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 72-*bis*.

– Costituzione, artt. 3 e 24.

» 54

N. 394. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Nozione di area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Questione avente ad oggetto norma di interpretazione autentica retroattivamente sostituita da successiva norma interpretativa - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

– D.l. 30 settembre 2005, n. 203 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248), art. 11-*quaterdecies*, comma 16.

– Costituzione, art. 42, terzo comma.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Norma di interpretazione autentica intesa ad estendere la relativa nozione anche all'ipotesi di mancata adozione dei necessari strumenti attuativi del piano regolatore generale - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

– D.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36, comma 2.

– Costituzione, art. 42, terzo comma.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Norma di interpretazione autentica intesa ad estendere la relativa nozione anche all'ipotesi di mancata adozione dei necessari strumenti attuativi del piano regolatore generale - Asserita lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata - Evocazione di parametro inconferente - Idoneità anche della sola potenziale edificabilità dell'area ad influire sul valore di mercato del terreno ed a rappresentare, quindi, adeguato indice di capacità contributiva - Manifesta infondatezza della questione.

– D.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36, comma 2.

– Costituzione, art. 42, terzo comma.

» 59

N. 395. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Impugnazioni - Previsione, ad opera del d.lgs. n. 40 del 2006, dell'appellabilità delle ordinanze e delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione applicativa di sanzione amministrativa - Denunciato eccesso di delega, per estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2005 - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, art. 76; legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 1, commi 2 e 3. » 64

N. 396. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Impugnazioni - Previsione ad opera del d.lgs. n. 40 del 2006 dell'appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione applicativa di sanzione amministrativa - Denunciato eccesso di delega per estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2005 - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata e, successivamente, manifestamente infondata dalla Corte costituzionale - Assenza di profili diversi o ulteriori rispetto a quelli già esaminati - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma, legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 1, commi 2 e 3. . . » 66

N. 397. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sanzioni sostitutive (in particolare, libertà controllata) - Condotta del condannato contraria alle finalità rieducative e trattamentali - Conversione in pena detentiva della frazione di libertà controllata non eseguita - Ritenuta omessa previsione - Asserita lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Erroneo presupposto interpretativo già rilevato dalla Corte in precedente sentenza di non fondatezza di cui in motivazione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 108, primo comma.
- Costituzione, art. 27, comma terzo. » 68

N. 398. Ordinanza 19 - 28 novembre 2008.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazione del divieto di accesso nelle zone a traffico limitato - Trattamento sanzionatorio in caso di più violazioni della stessa disposizione - Assoggettamento del trasgressore alle sanzioni previste per ogni singola violazione - Mancata previsione dell'assoggettamento alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni alle infrazioni commesse - Insufficiente descrizione della fattispecie - Questione comunque astratta, ipotetica o (almeno) prematura - Manifesta inammissibilità.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 198, comma 2; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

Pag. 72

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 70. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 (della Regione Veneto).

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera CIPE, d'intesa (non necessaria) con la Conferenza Unificata, su proposta del Ministero delle infrastrutture, di un piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad incrementare il patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Istituzione di uno specifico fondo destinato a finanziare l'attuazione del Piano e degli accordi - Lamentata adozione di norme di dettaglio con fonte regolamentare statale in materia di competenza regionale, inesistenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, non necessità dell'intesa, previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materia di potestà legislativa concorrente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione nella materia concorrente del «governo del territorio», violazione del principio di autonomia finanziaria, lesione del principio di sussidiarietà, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120.

Edilizia e urbanistica - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Cessione del patrimonio residenziale pubblico - Promozione di accordi, in sede di Conferenza Unificata, con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati - Individuazione di criteri specifici e dettagliati da seguire nella predisposizione degli accordi medesimi - Vincolo di destinazione all'uso dei proventi delle alienazioni - Istituzione di un fondo ministeriale per finanziamenti agevolati in favore delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa, da erogarsi secondo le norme definite con atto ministeriale - Lamentata ingerenza nel potere di gestione delle Regioni dei propri beni e del proprio patrimonio - Lamentata istituzione di fondo settoriale a destinazione vincolata in ambito di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nella materia residuale della gestione del patrimonio immobiliare degli IACP, violazione dell'autonomia finanziaria e patrimoniale delle Regioni.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 13.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Attribuzione alla fonte contrattuale della regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante - Lamentata carenza di coinvolgimento regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 120.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione - Inserimento del dottorato di ricerca tra i titoli di studio che possono essere acquisiti con tale tipologia di contratto - Attivazione dell'apprendistato attraverso apposite convenzioni tra datori di lavoro e Università o altre istituzioni formative - Mancato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 3, 5, 117 e 120.

Impresa e imprenditore - Strumenti di attrazione degli investimenti e realizzazione di progetti di sviluppo di impresa - Definizione con decreto di natura non regolamentare del Ministro per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali, con parziale predeterminazione del contenuto - Lamentata incidenza su materie di competenza regionale residuale e concorrente - Lamentata carenza di forme di raccordo adeguate - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza residuale e concorrente della Regione, o, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 43, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, comuni ed altri enti locali - Attribuzione alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione del proprio patrimonio del carattere di variante allo strumento urbanistico generale, senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di Provincia e Regione - Lamentata adozione di norma specifica e autoapplicativa nella materia di competenza concorrente del «governo del territorio» - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa concorrente della Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 58.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Appalti pubblici - Modifica dell'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Compensi da destinarsi ai dipendenti pubblici che svolgono attività inerenti a un'opera o lavoro pubblico - Riduzione degli importi e corrispondente economia da versarsi ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Ritenuta spettanza alla Regione delle somme riferite ad attività regionali svolte da dipendenti regionali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, e compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici - Rideterminazione con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 - Lamentata introduzione di un limite puntuale ad una specifica voce di spesa, esorbitanza dai limiti statali nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 14.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Abolizione, per gli anni 2009, 2010 e 2011, della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, di cui all'art. 1, comma 796, lett. p), primo periodo, della legge n. 296 del 2006 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 19.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Misure normative e amministrative di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica sanitaria da adottarsi da parte delle Regioni - Destinazione dei risparmi conseguiti al servizio sanitario nazionale e alla copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket sanitario per gli anni 2009-2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 20.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Facoltà consentita alle Regioni di reintrodurre l'abolita quota di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria (ticket), ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 21.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato per gli anni 2010 e 2011 subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato e la Regione che contempli una riduzione dello standard dei posti letto, una riduzione delle spese del personale, l'impegno della Regione ad attuare forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, compresi gli esentati - Previsione di intervento diretto dello Stato in caso di mancata intesa, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Lamentata interferenza nella materia residuale della organizzazione amministrativa della Regione e degli enti strumentali, o, in subordine, interferenza con norme di dettaglio nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, incidenza su singole voci di spesa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa, amministrativa e organizzativa della Regione, nonché dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del diritto alla salute, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 79, commi 1-bis e 1-ter.
- Costituzione, artt. 32, 97, primo comma, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Indebitamento - Divieto alle Regioni e agli enti locali di stipulare, fino all'adozione dell'apposito regolamento ministeriale e comunque per un anno, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 58 del 1998, di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e**

interessi e con un piano, nonché di stabilire piani di ammortamento superiori ai trent'anni - Autoqualificazione delle disposizioni medesime quali principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica - Lamentata interferenza in ambiti regionali con norme di dettaglio, assenza di forme di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della potestà regolamentare e della competenza amministrativa regionale, compressione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e, in subordine, del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 62, commi 01, 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e sesto, 118, 119 e 120.

Pag. 75

- N. 71. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 (della Provincia autonoma di Trento).

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, nonché compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici - Riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008 - Ritenuta applicabilità anche alla Provincia autonoma di Trento - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa esclusiva della Provincia in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, lesione della corrispondente competenza amministrativa, lesione dell'autonomia finanziaria della Provincia, violazione delle norme regolatrici del rapporto tra fonti provinciali e fonti statali, irragionevolezza di limiti di spesa da parte dello Stato in ambito non dipendente dalle risorse del bilancio statale, esorbitanza della legge statale dai limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 14 e 15, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 119, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, n. 7); 8, comma 1, n. 1); 9, comma 1, n. 10; e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; legge della Regione Trentino-Alto Adige 20 gennaio 1992, n. 1, art. 1; legge della Provincia autonoma di Trento 1° aprile 1993, n. 10, artt. 6-bis, comma 1, 16, comma 2, e 17, comma 8; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 34, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifica dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 279 del 1997 - Obbligo per le Province autonome di versare nelle contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, incluse le entrate connesse alla devoluzione di tributi erariali - Contrasto con le disposizioni di attuazione statutaria che prevedono l'accreditamento presso la Tesoreria centrale dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 77-quater, comma 7.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 8, comma 1.

» 93

N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 (della Regione Liguria).

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Approvazione, al fine di garantire sul territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, di un piano nazionale di edilizia abitativa rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinate prioritariamente a prima casa per determinate categorie di soggetti svantaggiati - Ritenuto intervento di mera programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e non di individuazione del livello di prestazione sociale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Interventi che prevedono la costituzione di fondi immobiliari, la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, l'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti legittimi, la promozione di interventi di privati, agevolazioni in favore di cooperative edilizie, la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Disciplina dei diritti edificatori, del prelievo fiscale e degli oneri di costruzione, dei fondi immobiliari, delle modalità e termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano - Possibilità di attuazione del piano con le modalità di cui al codice dei contratti pubblici - Lamentata adozione di disciplina completa e dettagliata che non lascia spazio alla normazione regionale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nella materia della edilizia residenziale pubblica.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, commi 3, 4, 5, 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Possibilità di approvare gli accordi anche in mancanza di intesa - Lamentata attribuzione al centro di poteri, non sorretta da esigenze unitarie - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Qualificazione di interesse strategico nazionale - Lamentata attribuzione al centro di poteri, non sorretta da esigenze unitarie - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza amministrativa della Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 11.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Istituzione di un fondo settoriale presso il Ministero delle infrastrutture, alimentato da risorse contemplate da altre leggi e carente di indicazione circa la destinazione delle risorse - Lamentata costituzione di fondo settoriale in materie di spettanza regionale - Ricorso della Regione Liguria - Violazione delle competenze legislative ed amministrative regionali, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 12.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.

Edilizia e urbanistica - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione degli immobili degli IACP - Previsione di accordi, in sede di Conferenza Unificata, tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero per i rapporti con le regioni, con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione predette - Individuazione dei criteri da recepire negli accordi, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare IACP, favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari, acquisire risorse per nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica - Lamentata interferenza statale nella gestione dei beni e del patrimonio regionale, vincolo di destinazione all'uso delle risorse acquisite, asserita reiterazione di norme già dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007 - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'edilizia residenziale pubblica, limitazione all'autonomia finanziaria di spesa della Regione, violazione del giudicato costituzionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 13, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, primo comma, e 136.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Attribuzione alla fonte contrattuale della regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante in relazione a tutte le imprese e a tutti gli apprendisti, ivi compresi i non iscritti ad alcun sindacato - Lamentata attribuzione di efficacia normativa ai contratti collettivi di lavoro in assenza di registrazione dei sindacati, con corrispondente sottrazione di competenze alle Regioni, omesso raccordo con le Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa delle Regioni nella materia residuale della formazione professionale e nella materia concorrente delle professioni, violazione del principio di certezza del diritto in relazione alla istituzione di fonte *extra ordinem*.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società - Deroga consentita solo per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato - Obbligo per i conferimenti in deroga di pubblicità, motivazione, necessità di parere dell'Autorità garante della concorrenza e delle autorità di regolazione del settore - Lamentata limitazione della capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale della Regione nella materia dei servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Facoltà per le Regioni e gli enti locali di definire i bacini di gara per i diversi servizi d'intesa con la Conferenza unificata, allo scopo di garantire la dimensione di efficienza - Lamentata centralizzazione e corrispondente compressione della potestà legislativa e amministrativa della Regione in ordine alla dimensione di esercizio dei servizi pubblici - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa delle Regioni in relazione ai bacini di gara, violazione del principio di sussidiarietà.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, commi primo e secondo.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adozione di regolamenti governativi concernenti materie di potestà concorrente o esclusiva delle Regioni «sentita la Conferenza unificata» - Omessa previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà regolamentare regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Enti pubblici - Misura «Taglia-enti» - Soppressione di enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle 50 unità, fatti salvi quelli espressamente esclusi e quelli confermati con apposito decreto ministeriale - Successiva comunicazione degli enti soppressi da parte dei «Ministri vigilanti» al competente Ministro, nonché affidamento delle funzioni degli enti soppressi all'amministrazione vigilante - Lamentata possibilità di riferire la norma anche agli enti pubblici regionali e locali, assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa nella materia residuale dell'organizzazione della Regione, degli enti pararegionali e degli enti locali, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 26, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Riduzione dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane, con priorità per le comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare - Attuazione con decreto del Ministro dell'interno, di concerto col Ministro dell'economia - Mancata previsione di risorse che consentano il mantenimento dell'equilibrio tra funzioni e entrate, assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, della competenza legislativa regionale nella materia residuale della politica della montagna, irrazionalità, lesione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, alimentato anche con trasferimenti dal bilancio dello Stato - Istituzione della carta acquisti (c.d. «social card») a favore dei cittadini bisognosi per l'acquisto di beni e servizi, secondo modalità definite con decreto inter-dipartimentale dei ministeri competenti - Coinvolgimento, ai fini dell'attuazione, di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane S.p.a., di SOGEI S.p.a. o di CONSIP S.p.a. - Comunicazioni e collaborazioni da fornirsi «secondo gli indirizzi impartiti» dal Ministero dell'economia e delle finanze - Lamentata estromissione delle Regioni nella materia residuale delle politiche sociali, istituzione di un fondo settoriale nella materia medesima gestito in modo totalmente accentrato, in subor-

dine, carenza di intesa - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria delle Regioni nella materia residuale delle politiche sociali, o, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.

Pag. 97

- N. 14. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 23 settembre 2008 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Regione Sardegna - Statuto Regionale - Promulgazione di delibera statutaria non approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi in sede di referendum regionale, ritualmente richiesto da almeno un quinto dei Consiglieri regionali e dichiarato invalido dall'autorità giudiziaria per il mancato raggiungimento del quorum costitutivo di un terzo degli elettori previsto da legge regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva dello Stato di regolare con legge costituzionale il procedimento di approvazione e di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna - Asserita illegittimità dell'esercizio del potere del Presidente della Regione Sardegna di promulgare la legge statutaria regionale per carenza del requisito, stabilito con legge costituzionale, dell'approvazione della delibera statutaria sottoposta a referendum confermativo da parte della maggioranza dei voti validamente espressi - Richiesta di dichiarazione che non spetta al Presidente della Regione Sardegna il potere di promulgare la legge statutaria regionale 10 luglio 2008, n. 1, e di annullare l'impugnato atto di promulgazione.

- Atto di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 15, comma quarto.

» 114

- N. 15. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 ottobre 2008 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Sicurezza pubblica - Modifiche normative recate dal decreto legge n. 92/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2008 - Prevista attribuzione al Sindaco di ampi poteri in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica - Decreto di attuazione del Ministro dell'interno, recante la definizione delle nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, nonché l'elencazione delle situazioni in cui il Sindaco è autorizzato a intervenire - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle competenze provinciali in materia di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con riguardo alle attribuzioni spettanti in materia al Presidente della Provincia - Compressione delle competenze legislative della Provincia nelle materie di tutela e conservazione del patrimonio storico e artistico, di tutela del paesaggio, di viabilità, di commercio e di esercizi pubblici - Illegittima attribuzione a soggetti terzi di competenze amministrative appartenenti al Presidente della Provincia - Violazione del principio di buon andamento della attività amministrativa - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, definire gli interventi del Sindaco nelle materie e per i provvedimenti riservati alla competenza della Provincia autonoma di Bolzano e conseguentemente di annullare in parte qua l'atto impugnato.

- Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, comma secondo, 104 e 107; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, artt. 6, 97 e 116; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.. .

» 118

N. 16. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 (della Provincia autonoma di Trento).

Salute (Tutela della) - Ordinanza contingibile ed urgente in data 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche occupazionali concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina - Previsione dell'obbligo per il proprietario o detentore di un cane di provvedere all'identificazione e alla registrazione dello stesso mediante applicazione di microchip da parte dei veterinari pubblici competenti per territorio o dei veterinari liberi professionisti autorizzati ad accedere all'anagrafe canina regionale - Obblighi per i comuni di identificare e registrare in anagrafe canina i cani rinvenuti o catturati sul territorio e quelli ospitati nei rifugi e nelle strutture di ricovero autorizzate - Disciplina relativa alla produzione e commercializzazione di microchip - Obbligo delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano di assegnare ai direttori generali delle ASL il compito di provvedere all'attuazione della ordinanza - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata illegittimità ed invasività della disciplina censurata, emanata in assenza di idonea base giuridica ed in una situazione priva del carattere di straordinarietà - Violazione del principio di legalità e delle regole costituzionali sulla competenza regolamentare - Dedotta violazione del principio di legalità per l'emanazione di atto funzionalmente equivalente ad un atto di indirizzo e coordinamento, in assenza della consultazione della Provincia prevista dall'art. 3, d.lgs. n. 266 del 1992 - Denunciata illegittimità ed invasività dell'ordinanza in quanto considerata come atto funzionalmente equivalente all'esercizio del potere sostitutivo e per l'emanazione di una disciplina dettagliata direttamente operativa in violazione delle regole statutarie e costituzionali, nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Ordinanza contingibile ed urgente del Ministro del lavoro, della salute e dell'ambiente 6 agosto 2008.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e 120; legge 14 agosto 1991, n. 281, art. 3.

Pag. 124

N. 381. Ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 31 luglio 2008.

Contabilità pubblica - Regione Lazio - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007 - Erogazione con norma provvedimento di contributi per la promozione ed il sostegno di iniziative di carattere sociale, culturale e sportivo ai soli soggetti indicati nella Tabella B allegata alla legge censurata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del peggiore trattamento di soggetti in posizione omogenea non inclusi nella predetta tabella - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con i principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (art. 12, legge n. 241 del 1990).

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28, art. 17 e allegata Tabella B.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 12.

» 129

N. 382. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 26 agosto 2008.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Previsione della creazione di un numero massimo di tre embrioni ai fini di un unico e contemporaneo impianto - Denunciata violazione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il duplice profilo dell'intrinseca incoerenza di detta disciplina con la finalità esplicitata dal legislatore di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana, e dell'ingiustificata uniformità di trattamento riservata a situazioni soggettive normativamente differenziabili in quanto bisognose di un protocollo terapeutico diversificato - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Ammissibilità della crioconservazione degli embrioni fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile, nel solo caso in cui il loro trasferimento nell'utero non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione - Omessa previsione che la crioconservazione degli embrioni sia in generale consentita per grave e documentata causa relativa allo stato di salute della donna - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori che non siano rivolti alla tutela della salute dell'interessato ovvero della salute pubblica.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32, commi primo e secondo.

Procreazione medicalmente assistita - Consenso informato - Revocabilità, fino al momento della fecondazione dell'ovulo, della volontà di ciascuno dei soggetti della coppia di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita - Omessa previsione che la donna possa revocare il consenso al trattamento di procreazione medicalmente assistita anche successivamente alla fecondazione dell'ovulo - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori che non siano rivolti alla tutela della salute dell'interessato ovvero della salute pubblica.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32, commi primo e secondo.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto di riduzione embrionaria di gravidanze plurime - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32.

Pag. 134

N. 383. Ordinanza del Consiglio di Stato del 19 febbraio 2008.

Impiego pubblico - Regione Lazio - Dirigenti di organi di amministrazione di enti pubblici decaduti ai sensi di norme legislative regionali (c.d. «spoils system») dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale - Previsione del potere della Giunta regionale di deliberare in via alternativa il reintegro nelle cariche ed il ripristino dei relativi rapporti di lavoro o un'offerta di equo indennizzo ovvero solo quest'ultima soluzione in caso di interruzione di fatto del rapporto di lavoro per oltre sei mesi - Violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la surrettizia reintroduzione del meccanismo dello «spoils system» dichiarato dalla Corte costituzionalmente illegittimo - Lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale per la limitazione degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale e delle misure cautelari nel processo amministrativo.

- Legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103, 113 e 117, comma secondo, lett. l).

» 147

N. 384. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 19 maggio 2008.

Processo penale - Prove - Registrazione di conversazione effettuata da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistere alla conversazione medesima, all'insaputa degli altri presenti, di intesa con la polizia giudiziaria, nel contesto di un procedimento penale già avviato - Qualificazione, secondo la giurisprudenza di legittimità elevata a diritto vivente, quale documento e non quale intercettazione - Conseguente esclusione dell'applicabilità della disciplina in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, o comunque della possibilità di svolgere l'attività soltanto sulla base di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Incidenza sul diritto inviolabile alla segretezza delle comunicazioni, la cui limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 234, 266 e seguenti.
- Costituzione artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

Pag. 151

N. 385. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 30 maggio 2008.

Istruzione - Istruzione pubblica - Regione Trentino-Alto Adige - Docenti bibliotecari dei conservatori musicali - Orario di servizio di 38 ore settimanali pari a quello del personale amministrativo anziché di 12 ore settimanali per 27 settimane all'anno come previsto per i docenti bibliotecari in servizio negli altri conservatori nazionali - Violazione dei principi di uguaglianza e di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi sulla formazione delle leggi, per l'adozione della norma censurata mediante il procedimento di attuazione dello Statuto previsto in ordine alla disciplina dell'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio musicale di Bolzano e non anche per la disciplina dell'orario di lavoro.

- Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265, art. 4, comma 2, 2° capoverso.
- Costituzione artt. 3, 36, 70 e ss.; decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, art. 107.

» 160

N. 386. Ordinanza della Corte d'appello di Caltanissetta del 14 gennaio 2008.

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Esclusione dell'appello avverso la sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Appello proposto avverso sentenza pubblicata in data posteriore all'entrata in vigore della riforma - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il duplice profilo dell'irragionevole disparità di trattamento del debitore esecutato in funzione dell'avvenuta o meno notificazione del precetto e dell'ingiustificata assimilazione normativa dell'opposizione all'esecuzione al distinto rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi - Incidenza sul diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Asserita lesione dei principi costituzionali relativi al giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 616, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24 e 111, comma secondo.

» 163

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 386

Sentenza 19 - 25 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Norme della Regione Calabria - Concessione di contributi pluriennali in favore delle aziende di trasporto pubblico locale - Omessa quantificazione della spesa - Violazione di principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

- Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, (artt. 3, 81, 97, 119); d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 17 dicembre 2007 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2007;

Udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Udito l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 10 dicembre 2007 e depositato il successivo 17 dicembre (reg. ric. n. 50 del 2007) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per

l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La legge impugnata stabilisce, al comma 1, che «allo scopo di definire i rapporti economici concernenti il periodo 1987/1999 con le aziende di trasporto pubblico locale e di consentire il ripiano dei disavanzi di esercizio, con l'estinzione dei contenziosi in atto, sono concessi, a congruaggio di quelli già erogati in acconto, a favore delle aziende stesse, a decorrere dall'esercizio 2008, contributi da erogare in rate costanti decennali»; al comma 2 che «gli importi complessivi dei contributi a congruaggio sono calcolati dal competente Dipartimento con detrazione degli acconti già riscossi, a qualsiasi titolo»; al comma 3 che «in sede di provvedimenti concernenti il bilancio di previsione 2008 sono individuati i criteri necessari per la determinazione dei contributi, stabilito il fabbisogno finanziario occorrente ed individuata la conseguente copertura finanziaria»; al comma 4 che «le economie derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1, sono utilizzate per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo».

Il ricorrente denuncia il contrasto di tale disposizione anzitutto con gli artt. 81, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione, poiché, nell'intento di risolvere il contenzioso in atto con le aziende di trasporto locale, essa dispone l'impegno di somme indeterminate, demandando tale quantificazione alla legge di bilancio; ciò non sarebbero costituzionalmente ammissibile, posto che quest'ultima non può stabilire nuove spese, per di più relative ad esercizi precedenti.

Né tali spese potrebbero venire disposte dalla legge impugnata, che, recando norme collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007, non avrebbe potuto «scaricare tali spese sul bilancio 2008», ma si sarebbe dovuta limitare a «spostare gli stanziamenti» già contenuti nel bilancio regionale.

La mancata quantificazione degli oneri e della decorrenza temporale degli stessi, nonché la mancata imputazione della spesa a «specifiche unità previsionali» del bilancio, in contrasto con i «requisiti minimi» richiesti dalle norme di contabilità pubblica, evidenzerebbe altresì la violazione dell'art. 3 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), a propria volta espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; tali ultime disposizioni costituzionali sarebbero parimenti violate, in ragione della negativa incidenza della norma impugnata sul patto di stabilità interno.

Infine, la legge impugnata lederebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione, poiché la mancata quantificazione della spesa contrasterebbe con la ragionevolezza e il buon andamento della pubblica amministrazione.

La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La norma oggetto di censura stabilisce che «allo scopo di definire i rapporti economici concernenti il periodo 1987/1999 con le aziende di trasporto pubblico locale e di consentire il ripiano dei disavanzi di esercizio, con l'estinzione dei contenziosi in atto, sono concessi, a congruaggio di quelli già erogati in acconto, a favore delle aziende stesse, a decorrere dall'esercizio 2008, contributi da erogare in rate costanti decennali» (comma 1), demandando ai provvedimenti concernenti il bilancio 2008 l'individuazione dei «criteri necessari per la determinazione dei contributi», il computo del fabbisogno finanziario occorrente ed il reperimento della conseguente copertura finanziaria (comma 3).

Il ricorrente ritiene che per tale via il legislatore regionale, per di più «incidendo sul patto di stabilità interna», abbia violato l'obbligo della legge che importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, posto dall'art. 81 della Costituzione e ribadito, quanto alle spese regionali a carattere pluriennale, dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, a propria volta espressivo di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; gli stessi principi di contabilità pubblica relativi all'impegno di spesa della pubblica amministrazione verrebbero compromessi dall'omessa quantificazione della spesa impegnata.

Parimenti violati sarebbero gli artt. 3 e 97 della Costituzione, poiché la norma impugnata sarebbe manifestamente irragionevole e lesiva del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

2. — La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961).

Nel contempo, si è riconosciuta la compatibilità con la Costituzione del rinvio, da parte della Regione, della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Nel caso oggetto del presente giudizio, va invece escluso che la spesa introdotta dalla norma impugnata partecipi di una tale natura, per il solo fatto che di essa si prevede un'erogazione in «rate costanti decennali»: la ripartizione dell'onere finanziario su più annualità non comporta in questo caso un obiettivo ostacolo a quantificare la spesa complessiva, in ragione del fatto che essa attiene ad attività e procedure da esercitarsi anche per gli anni a venire; anzi, tale quantificazione, venendo a determinare l'entità della somma che la Regione intende destinare allo specifico scopo di risolvere un contenzioso in atto, reca in sé il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione oggetto di scrutinio.

Stante tale premessa, è congruo il richiamo, da parte del ricorrente, dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, il quale stabilisce che «le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi».

La disposizione impugnata, ponendosi in contrasto con tale norma interposta, in quanto espressiva di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), ha viceversa omissa del tutto la quantificazione complessiva della spesa pluriennale da essa introdotta, incorrendo in tal modo nel denunciato vizio di costituzionalità.

Tale profilo ne comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento delle ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 387

Sentenza 19 - 25 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Erronea indicazione del numero della legge contenente le disposizioni oggetto di censura - Possibilità di desumere dalla motivazione l'oggetto delle censure proposte.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Estensione del divieto di prelievo ad altre specie di fauna selvatica, nonché ulteriori limitazioni o divieti in merito ai mezzi e ai periodi di caccia - Ricorso del Governo - Individuazione della disposizione oggetto di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 5, comma 3 (*recte*: legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 9-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2007).

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Disciplina di vari aspetti dei giardini zoologici - Requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico - Ricorso del Governo - Individuazione delle disposizioni oggetto di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 13 (*recte*: legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-*ter*, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2007).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Estensione del divieto di prelievo ad altre specie di fauna selvatica, nonché ulteriori limitazioni o divieti in merito ai mezzi e ai periodi di caccia - Ricorso del Governo - Questione relativa a disposizione non indicata nella deliberazione del Consiglio dei ministri di proporre ricorso - Inammissibilità.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 9-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.
- Costituzione art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Individuazione di specie soggette alla pianificazione degli abbattimenti - Ricorso del Governo - Questione relativa a disposizione non indicata nella deliberazione del Consiglio dei ministri di proporre ricorso e carente di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 16.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Introduzione di fattispecie penali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Eccezione di inammissibilità della questione per inesistenza o inconferenza dei parametri costituzionali evocati - Ininfluenza del parametro inesistente e ricorrenza di mero errore materiale nella indicazione di altro parametro - Reiezione.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modificazione di alcune delle disposizioni censurate - Eccepita sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso - Esclusione.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*).

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Attribuzione all'assessore provinciale della competenza a determinare le deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE - Mancata previsione dell'obbligo di indicare la tipologia di deroga e le ragioni ad essa sottostanti - Ricorso del Governo - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, comma 1; direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici - Individuazione dei soggetti e delle strutture escluse dall'ambito di applicazione della disciplina sui giardini zoologici - Ricorso del Governo - Difformità della norma provinciale rispetto a quella statale, attuativa di direttiva comunitaria - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, comma 1, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73, art. 2, comma 2; direttiva 29 marzo 1999, n. 99/22/CEE; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 16.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico - Attribuzione di competenze all'Osservatorio faunistico provinciale - Ricorso del Governo - Difformità della norma provinciale rispetto a quella statale, attuativa di direttiva comunitaria - Violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, comma 2, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73, art. 2, comma 2; direttiva 29 marzo 1999, n. 99/22/CEE.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Autorizzazione all'apertura di giardini zoologici - Attribuzione della relativa competenza all'assessore provinciale sentito l'Osservatorio faunistico provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Presupposta applicabilità dei requisiti minimi stabiliti dalla legge statale - Funzione amministrativa riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale dei parchi per la protezione della fauna - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, comma 3, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Esercizio di giardino zoologico - Proroga e modifica di licenza subordinate all'esito positivo di un'ispezione dell'Osservatorio faunistico provinciale - Sorveglianza demandata al Corpo forestale provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Funzioni amministrative riconducibili alla materia di competenza esclusiva provinciale dei parchi per la protezione della fauna - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, commi 4 e 6, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Esercizio di giardino zoologico - Sostituzione della licenza per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi alla dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela posti dalla legislazione nazionale in materia di ambiente, violazione dell'obbligo statutario e costituzionale di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione di norme comunitarie - Presupposta applicabilità dei requisiti minimi stabiliti dalla legge statale - Previsione più restrittiva di quella posta dalla legislazione statale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 19-ter, comma 5, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge provinciale n. 10 del 2007.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Misure in caso di mancato rispetto del piano di abbattimento degli ungulati - Ricorso del Governo - Previsioni contrastanti con la normativa statale, con violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 21, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2.

Caccia - Norme della Provincia di Bolzano - Introduzione di fattispecie penali - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, art. 22.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, 5, comma 3, 13, 16, 21, comma 1, e 22 della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10 (Modifiche delle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, di associazioni agrarie nonché di raccolta dei funghi), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2007 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2007;

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

Udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 12 dicembre 2007 e depositato il successivo 18 dicembre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, 5, comma 3, 13, 16, 21, comma 1, e 22 della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 9 (*rectius*: n. 10) (Modifiche delle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, di associazioni agrarie nonché di raccolta dei funghi), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere b), s) e t), della Costituzione, dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle «direttive comunitarie contenenti le normative di riferimento».

Preliminarmente, la difesa erariale descrive la struttura della legge impugnata e sottolinea come il Capo I di quest'ultima modifichi la legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), con la quale è stata data attuazione alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee, del 2 aprile 1979, 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sono alcune disposizioni contenute nel citato Capo I della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007. In proposito, il ricorrente, prima di descrivere i singoli motivi di censura, rileva

che, sebbene la Provincia di Bolzano abbia competenza legislativa primaria in materia di caccia e di parchi per la protezione della flora e della fauna, ai sensi dell'art. 8, numeri 15 e 16, del d.P.R. n. 670 del 1972, «la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato» dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il quale «parla di "ambiente" (ponendovi accanto la parola "ecosistema") in termini generali e onnicomprensivi». Pertanto, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

Di conseguenza, secondo la ricostruzione operata dal ricorrente, «nelle materie oggetto di disciplina della legge in esame il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa piena, è sottoposto al rispetto degli standards minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento (direttive 79/409/CEE, 92/43/CEE, 1999/22/CE) secondo quanto disposto dall'art. 8, primo comma, dello statuto speciale e dall'art. 117, primo comma, della Costituzione».

1.1. — Passando alle singole censure, la difesa erariale ritiene che l'art. 3, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 si ponga in contrasto con la direttiva 79/409/CEE, «in quanto non risulta richiesta l'indicazione della tipologia di deroga da attivare e le ragioni ad essa sottostanti, prevista invece nella normativa comunitaria su richiamata». Sarebbe violato, pertanto, il vincolo del rispetto del diritto comunitario, di cui all'art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol ed all'art. 117, primo comma, Cost.

1.2. — L'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, invece, si porrebbe in contrasto con alcune disposizioni del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 73 (Attuazione della direttiva 1999/22/CE relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici).

In particolare, il comma 1 del censurato art. 13 disciplinerebbe i giardini zoologici in maniera difforme da quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 73 del 2005, violando «gli standards uniformi di tutela di competenza esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.». Al riguardo, il ricorrente osserva che «le clausole di esclusione di applicabilità» del d.lgs. n. 73 del 2005 «risultano ineludibilmente poste dall'art. 2, comma 2, del decreto stesso, senza che alle Amministrazioni regionali o provinciali, ancorché dotate di attribuzione legislativa esclusiva, sia dato poterle derogare *in peius*, così come da ultimo ribadito dalla Corte costituzionale nella pronuncia 380/2007».

L'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, «nella misura in cui attribuisce all'Osservatorio faunistico provinciale il compito di individuare i requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico», si porrebbe in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. n. 73 del 2005, attuativo della direttiva del Consiglio dell'Unione europea, del 29 marzo 1999, 1999/22/CE (Direttiva del Consiglio relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici), che stabilisce «in maniera dettagliata» siffatti requisiti. Secondo la difesa erariale, si tratterebbe di «requisiti minimi volti a realizzare misure idonee di conservazione e, quindi rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.».

Il censurato art. 13, comma 2, contrasterebbe anche con gli artt. 4, comma 2, lettera b), e 5 del d.lgs. n. 73 del 2005, «che prescrivono la competenza esclusiva del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare, sia in ordine ai motivi e alle condizioni per la chiusura dei giardini zoologici sia in relazione al successivo trasferimento degli animali».

L'art. 13, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, nella parte in cui prevede che la licenza per l'apertura di un giardino zoologico sia rilasciata o negata dall'assessore provinciale competente per la caccia, sentito il parere dell'Osservatorio faunistico provinciale, violerebbe l'art. 4 del d.lgs. n. 73 del 2005, il quale stabilisce che la detta licenza venga rilasciata «con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri della salute e delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza unificata».

Pertanto, la prescritta autorizzazione provinciale si porrebbe «come sostitutiva della disciplina statale così da poterne pregiudicare gli obiettivi che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme, sull'intero territorio nazionale», quali «la conservazione della biodiversità, la protezione della fauna selvatica e la salvaguardia della diversità biologica, che non escludono la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione».

Inoltre, l'art. 13, comma 3, «nella misura in cui riconosce all'Osservatorio faunistico provinciale una funzione ispettiva diretta ad accertare la presenza dei presupposti», violerebbe l'art. 6 del d.lgs. n. 73 del 2005, che attribuisce tale ruolo al Ministero dell'ambiente, il quale si avvale del Corpo forestale dello Stato, nonché di medici veterinari, di zoologi e di esperti del settore.

I commi 4 e 6 dello stesso art. 13 si porrebbero in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. n. 73 del 2005, in quanto contenenti una diversa disciplina delle procedure di modifica della licenza e dei compiti di sorveglianza e controllo, attribuiti al Corpo forestale provinciale e non al Ministero dell'ambiente.

Infine, il comma 5 del citato art. 13, prevedendo la sostituzione della licenza alla dichiarazione di idoneità per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi, limitatamente ai giardini zoologici, violerebbe l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 73 del 2005 che stabilisce una generale sostituzione della licenza alla dichiarazione di idoneità.

1.3. — Oggetto di censura è anche l'art. 5, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, nella parte in cui prevede che l'Assessore provinciale competente in materia di caccia, su proposta dell'Osservatorio faunistico provinciale, possa estendere il divieto di prelievo anche ad altre specie di fauna selvatica di cui all'art. 4 della stessa legge provinciale, nonché disporre ulteriori limitazioni o divieti in merito ai mezzi e ai periodi di caccia.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e «con il riparto di competenze legislative stabilito nel vigente assetto costituzionale, alla stregua del quale la materia della caccia, nella misura in cui impinge nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, appartiene in primo luogo alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.».

La difesa erariale rileva, inoltre, l'assenza, nella norma impugnata, di «una clausola di adeguamento automatico» a quanto disposto, ai sensi dell'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), dal d.m. 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)».

1.4. — Quanto all'art. 21, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che detta norma si ponga in contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «in relazione sia alle condizioni che consentono gli abbattimenti [...], sia alla competenza esclusiva dell'INFS (Istituto Nazionale Fauna Selvatica) a rendere il parere in ordine alla necessità di porre in essere un piano di controllo di una certa specie nonché a verificare preliminarmente l'inefficacia dei metodi ecologici di contenimento».

In particolare, la norma provinciale impugnata violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si limita ad indicare i danni al bosco e alle colture agrarie, quali condizioni per gli abbattimenti, e attribuisce all'assessore provinciale competente la funzione di prescrivere i piani di abbattimento.

1.5. — Infine, è censurato l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, in quanto, «disciplinando fattispecie penali, non si limita ad un semplice rinvio alle norme statali in materia di caccia previste nell'art. 33 [*rectius*: art. 30] della legge n. 157 del 1992, ma le introduce nel proprio ordinamento con la norma esaminata». In questo modo sarebbe invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b) (*rectius*: lettera l), Cost. e sarebbe violato l'art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, «che non riconosce alla Provincia l'esercizio della potestà legislativa in tale ambito materiale».

2. — La Provincia di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni promosse.

2.1. — Preliminarmente, la difesa provinciale eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 3, e 16 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, in quanto le dette censure non sarebbero comprese nell'oggetto della delibera del Consiglio dei ministri, in forza della quale è stato promosso il presente giudizio di legittimità costituzionale.

Inoltre, osserva la resistente sempre in punto di ammissibilità, nella citata delibera sono individuati quali parametri costituzionali di riferimento, le lettere l) e s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., mentre nel ricorso, oltre alla lettera s), sono citate le lettere t) (solo nell'epigrafe) e b), per indicare la competenza statale in materia di ordinamento penale.

2.2. — Nel merito, la Provincia ritiene che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si basi «sulla errata riconducibilità della disciplina dettata dalla legge provinciale censurata alla materia dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.». In proposito, la resistente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale per rilevare come la caccia costituisca una materia autonoma, riconducibile alla potestà legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. Nel presente giudizio, la competenza della Provincia sussisterebbe «non solo per effetto dell'estensione, operata ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, del regime ordinario previsto dall'art. 117 Cost., ma anche in virtù della lettera dell'art. 8, n. 15, St.».

Parimenti «indiscutibile» sarebbe «la natura esclusiva della competenza legislativa provinciale in materia di protezione della flora e della fauna, ai sensi dell'art. 8, n. 16, St.».

Da quanto sopra riportato la difesa provinciale deduce che la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente non può avere nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano «quell'effetto "trasversale" di limitazione delle attribuzioni legislative periferiche caratterizzante il riparto di competenze delineato dal Titolo V Cost., nella parte non applicabile alla resistente in quanto meno favorevole».

Inoltre, la competenza statale esclusiva in materia ambientale non potrebbe operare «in funzione di ridimensionamento della competenza legislativa provinciale in materia di "caccia e pesca" (di cui al richiamato art. 8 n. 15 St.), attraverso la valorizzazione dei profili di tutela della fauna selvatica, giacché, come si è detto, la Provincia Autonoma di Bolzano è titolare, in virtù del citato art. 8 n. 16 dello Statuto, di una competenza di tipo esclusivo proprio in materia di "parchi per la protezione della flora e della fauna" (oltre che in materia di tutela del paesaggio, *ex* art. 8 n. 6 St.), la quale, con le disposizioni impugnate, è stata esercitata nel pieno rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, dei principi generali dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Di conseguenza, sarebbe «priva di pregio e fondamento» la tesi del ricorrente secondo cui la Provincia avrebbe violato «gli standards minimi ed uniformi di tutela fissati dalla legislazione nazionale, *ex* art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.».

La resistente esclude pure che la Provincia, «posta la cedevolezza delle disposizioni attuative statali rispetto a quelle provinciali», sia vincolata, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, «dalla disciplina statale di attuazione delle direttive comunitarie nn. 79/409/CEE, 92/43/CEE e 1999/22/CE, o tanto meno, dai provvedimenti amministrativi che fossero approvati in conseguenza delle predette disposizioni statali attuative».

2.3. — La difesa provinciale aggiunge che, in virtù dell'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), e dell'art. 16 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, ogni competenza amministrativa inerente la materia della caccia e della protezione della flora e della fauna appartiene alla Provincia. Pertanto, sarebbero infondate le censure con cui il ricorrente «lamenta la sostituzione ad organismi statali di organi ed enti di matrice provinciale nell'esercizio di competenze in punto di autorizzazione all'apertura ed all'esercizio di parchi faunistici ed alla detenzione in essi di fauna selvatica o di compiti di sorveglianza e controllo».

2.4. — Infine, in merito alla questione avente ad oggetto l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, la resistente richiama l'art. 23 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, secondo cui «La regione e le province utilizzano — a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi — le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie».

Secondo la difesa provinciale, il censurato art. 22 non costituirebbe «esercizio di attività legislativa in materia di ordinamento penale, sostanziosamente [...] nell'utilizzo di misure sanzionatorie già individuate dal legislatore statale» nella legge n. 157 del 1992, cui la stessa legge provinciale censurata «fa espresso e diretto rinvio».

3. — In data 22 ottobre 2008 la Provincia di Bolzano ha depositato una memoria integrativa con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

3.1. — Oltre a ribadire le argomentazioni già sviluppate nell'atto di costituzione, la resistente precisa che nelle more del giudizio è entrata in vigore la legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), che ha modificato la maggior parte delle norme oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

La difesa provinciale rileva che le novità introdotte hanno determinato il superamento di alcune delle censure statali e, pertanto, chiede che sia dichiarata l'inammissibilità delle questioni relative alle norme oggetto della modifica legislativa.

3.2. — In merito alle singole censure, la resistente osserva che l'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 riproduce «in modo pedissequo il contenuto dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, il quale, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, non impone affatto che, nei relativi provvedimenti, venga indicata la tipologia di deroga da attivare, né le ragioni ad essa sottostanti».

Quanto alla presunta violazione, da parte dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, della direttiva 1999/22/CE, la difesa della resistente ritiene che la scelta del legislatore provinciale di sottrarre alla disciplina in materia di giardini zoologici alcune strutture — in virtù della natura degli animali ospitati e delle finalità della detenzione — si ponga «in linea con gli obiettivi della medesima direttiva, individuati, dall'art. 1, nella protezione della fauna selvatica e nella salvaguardia della biodiversità».

Parimenti rispettoso della normativa comunitaria sarebbe l'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, il quale «richiama espressamente, al fine di irreggimentare le potestà amministrative riconosciute all'Osservatorio faunistico provinciale, proprio quanto disposto dalla direttiva 1999/22/CE».

Anche il contenuto dell'art. 13, commi 3, 4, 5 e 6, della legge impugnata sarebbe «perfettamente in linea» con quanto stabilito dall'art. 4 della direttiva 1999/22/CE.

Infine, la norma di cui all'art. 5, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 si porrebbe «in palese ed incontestabile accordo con le finalità di protezione della fauna selvatica» perseguite dalla direttiva del Consiglio delle Comunità europee, del 21 maggio 1992, 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche).

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 12 dicembre 2007 e depositato il successivo 18 dicembre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, 5, comma 3, 13, 16, 21, comma 1, e 22 della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 9 (*rectius*: n. 10) (Modifiche delle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, di associazioni agrarie nonché di raccolta dei funghi), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *b*), *s*) e *t*), della Costituzione, dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle «direttive comunitarie contenenti le normative di riferimento».

2. — Preliminarmente, va rilevato che il ricorrente individua la legge provinciale impugnata come la n. 9 del 2007, anziché la n. 10 del 2007; dal complessivo tenore della motivazione, però, si comprende agevolmente il reale oggetto delle censure statali.

Occorre, inoltre, precisare che l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 consta di un solo comma; pertanto, le censure rivolte al citato art. 5, comma 3, devono intendersi riferite all'art. 9-*bis*, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007.

Anche l'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 consta di un solo comma, sicché le questioni aventi ad oggetto tale norma devono intendersi riferite ai corrispondenti commi dell'art. 19-*ter* della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007.

3. — Questa Corte è chiamata, innanzitutto, a rispondere alle numerose eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa provinciale.

3.1. — Al riguardo, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 9-*bis*, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, ed all'art. 16 di quest'ultima legge provinciale. Le anzidette questioni, infatti, non risultano indicate nella delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stata decisa la proposizione del presente ricorso, e ciò, per costante giurisprudenza di questa Corte, ne determina l'inammissibilità. La censura relativa all'art. 16, inoltre, è priva di qualsivoglia motivazione.

3.2. — Devono essere respinte, invece, le eccezioni sollevate dalla resistente con riferimento all'evocazione, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, di parametri costituzionali inesistenti (art. 117, secondo comma, lettera *t*, Cost.) ed inconfidenti (art. 117, secondo comma, lettera *b*, Cost., in relazione alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 22 della legge provinciale impugnata).

In entrambi i casi si tratta chiaramente di errori materiali in cui è incorsa la difesa erariale, che pertanto non incidono sulla corretta individuazione dei termini delle questioni. In particolare, nel primo caso (lettera *t*), il parametro inesistente è stato indicato solo nell'epigrafe del ricorso, risultando del tutto irrilevante la sua evocazione; nel secondo caso (lettera *b*), invece, l'Avvocatura generale richiama espressamente la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale (lettera *l*), ma indica in maniera errata la disposizione che la prevede.

4. — Sempre in via preliminare, occorre precisare che, successivamente al deposito dell'atto introduttivo del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), il cui art. 19 ha modificato molte delle norme impuginate. Secondo la difesa provinciale — che eccepisce la sopravvenuta carenza di interesse — le modifiche introdotte andrebbero nella direzione auspicata dal ricorrente.

Il mutamento del quadro normativo non incide, però, sulla definizione del presente giudizio di legittimità costituzionale; infatti, la legge impugnata è entrata in vigore il 24 ottobre 2007 (in virtù di quanto disposto dall'art. 45 della

legge prov. Bolzano n. 10 del 2007), mentre la sopravvenuta legge prov. Bolzano n. 4 del 2008 è entrata in vigore il 25 giugno 2008 (in virtù di quanto disposto dall'art. 49 di quest'ultimo atto legislativo). Nel lasso di tempo in questione le norme impugnate e poi modificate hanno trovato piena applicazione, mentre le norme impugnate e non modificate continuano a tutt'oggi ad essere in vigore.

Pertanto, deve essere respinta l'eccezione di sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del presente ricorso, sollevata dalla resistente.

5. — La questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 è fondata.

5.1. — La disciplina contenuta nella norma censurata è riconducibile all'ambito materiale della «caccia», che rientra nella competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 15, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol. Si deve tuttavia rilevare come questa Corte abbia costantemente affermato che, anche a fronte della competenza legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, spetta pur sempre allo Stato la determinazione degli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, secondo quanto prescrive l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 391 del 2005, n. 311 del 2003, n. 536 del 2002). Il fondamento di tale competenza esclusiva statale si rinviene nell'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come «minime», nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni — ordinarie e speciali — a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata.

Si deve pure osservare che la materia «tutela dell'ambiente» non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale.

A quanto detto si deve aggiungere che, ai sensi degli artt. 4 e 8 dello stesso Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, la legislazione regionale e provinciale è assoggettata agli obblighi internazionali e quindi ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

5.2. — In materia di protezione della fauna, assume particolare rilievo la disciplina rigorosa dei prelievi venatori in deroga, per l'evidente motivo che le eccezioni alle regole generali sulle modalità e sui limiti dell'esercizio della caccia rischiano di incidere negativamente, se non dettagliatamente circoscritte, sulla conservazione delle diverse specie animali. Le finalità ed i limiti delle possibili deroghe formano oggetto della direttiva del Consiglio delle Comunità europee, del 2 aprile 1979, 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

La norma provinciale impugnata si presenta carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate invece in modo tassativo dall'art. 9, comma 1, lettere a), b) e c), della direttiva 79/409 CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Non è sufficiente in proposito che la norma censurata stabilisca che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «provvedimento motivato», senza prescrivere esplicitamente che la motivazione debba dare conto, oltre che degli elementi menzionati nelle lettere da a) a g), anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una o più delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente. Con tale generica previsione, la norma provinciale *de qua* predispone una tutela della fauna selvatica inferiore a quella prevista in sede europea e nazionale, che si presenta come più rigorosa e dettagliata. Quest'ultima, infatti, impone che ciascun provvedimento di deroga contenga la motivazione concreta della connessione della tipologia di deroga concessa con le ragioni della stessa, inquadrabili in una delle finalità ritenute, dal legislatore comunitario e nazionale, cause di giustificazione di attività venatorie eccedenti quelle normalmente esercitabili secondo le leggi vigenti.

6. — La questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, è fondata.

6.1. — La norma impugnata disciplina i giardini zoologici, i quali, secondo la definizione datane dalla direttiva del Consiglio dell'Unione europea, del 29 marzo 1999, 1999/22/CE (Direttiva del Consiglio relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici), si identificano con «qualsiasi complesso permanente nel quale vengono tenuti a scopo di esposizione, per almeno sette giorni l'anno, animali vivi di specie selvatiche». La determinazione dell'ambito materiale in cui si colloca l'oggetto in questione deve tener conto del fatto che non esiste una materia con questa denominazione né tra quelle elencate dallo Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol né tra quelle di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente, elencate dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. Occorre tuttavia osservare che, pur essendo la finalità primaria di queste strutture l'esposizione degli animali selvatici, non può dubitarsi che tale fine implichi, come necessaria premessa, quello protettivo e conservativo. Quanto appena detto è messo in evidenza dal-

l'art. 3 del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 73 (Attuazione della direttiva 1999/22/CE relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici), che pone i requisiti minimi per ottenere la licenza di apertura di un giardino zoologico: la partecipazione a ricerche scientifiche, «da cui risultino vantaggi per la conservazione delle specie»; la partecipazione a «programmi di formazione nelle tecniche di conservazione delle specie»; la promozione e l'attuazione di «programmi di educazione e di sensibilizzazione del pubblico e del mondo della scuola in materia di conservazione della biodiversità»; il rinnovamento e l'arricchimento del «pool genetico delle popolazioni animali custodite» nell'ambito di specifici progetti nazionali ed internazionali tesi alla salvaguardia della specie e del loro ambiente naturale ed alla tutela del benessere degli animali; la custodia degli animali stessi, in modo da garantire le loro esigenze biologiche e di conservazione; l'attuazione di programmi veterinari preventivi e curativi.

Come si può agevolmente constatare, la concezione del giardino zoologico accolta dalla legislazione vigente non è legata solo alla finalità espositiva e ludica della tradizione, ma si collega strettamente ad obiettivi di conservazione e protezione più adeguati alla cultura ecologica del tempo presente. Le strutture in questione tendono pertanto ad assimilarsi sempre più a parchi, artificialmente costruiti, che possano unire alla conservazione delle specie animali in condizioni prossime a quelle naturali, fini di istruzione e di svago, nel rispetto del benessere degli esemplari custoditi e delle condizioni idonee alla soddisfazione delle loro esigenze biologiche.

6.2. — Alla luce delle considerazioni che precedono, è possibile inquadrare la materia *de qua* nella previsione normativa di cui al n. 16 dell'art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, in cui sono indicati, come oggetto di competenza legislativa primaria delle Province autonome, i «parchi per la protezione della flora e della fauna». La portata della norma statutaria è abbastanza ampia da consentire questo inquadramento, anche perché nella stessa non si fa menzione di parchi naturali, ma, più in generale, di «parchi» che abbiano come finalità la protezione della flora e della fauna.

La riconduzione della disciplina dei giardini zoologici — nell'accezione fatta palese dalla normativa vigente — alla materia di cui al n. 16 dell'art. 8 dello Statuto speciale, non comporta tuttavia che la stessa non sia soggetta ai limiti ed ai condizionamenti che derivano dalla competenza statale generale in materia di tutela dell'ambiente. Anche a questo proposito, come per la «caccia», lo Stato detta gli standard uniformi per la tutela della fauna selvatica, in quanto parte integrante dell'ambiente naturale, che deve essere preservato con modalità uniformi in tutto il territorio nazionale. Lo stesso d.lgs. n. 73 del 2005, prima citato, nel fissare quelli che significativamente definisce «requisiti minimi», pone i limiti e le condizioni che devono essere osservati in modo inderogabile nella creazione e gestione di strutture del genere. Di conseguenza, la difformità della normativa provinciale rispetto a quella statale, nelle parti in cui possono essere messi a rischio gli standard uniformi, implica l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale la legge dello Stato opera come norma interposta.

Tanto si può constatare a proposito della disposizione censurata, che esclude dall'applicazione della disciplina sui giardini zoologici i circhi, i negozi di animali da compagnia, i centri di allevamento di fauna selvatica, le strutture per la detenzione di uccelli a scopo ornamentale e amatoriale, nonché la detenzione di specie ittiche non protette. L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 73 del 2005 consente invece l'esclusione dei circhi, dei negozi di animali, delle strutture dedite alla cura della fauna selvatica, di quelle che detengono animali appartenenti a specie delle classi Aves e Mammalia allevate per fini zootecnici ed agroalimentari. Sono inoltre escluse le strutture di natura scientifica che detengono animali a scopo di ricerca, nonché quelle che espongono un numero di esemplari o di specie giudicato non significativo ai fini del perseguimento delle finalità proprie dei giardini zoologici e tale da non compromettere dette finalità. Occorre sottolineare che l'individuazione di queste ultime strutture deve essere effettuata con provvedimento del Ministero dell'ambiente, di concerto con i Ministeri della salute e delle politiche agricole e forestali, acquisito il parere di una Commissione scientifica istituita presso il citato Ministero dell'ambiente.

La difformità tra le due discipline è evidente ed incide direttamente sulla tutela degli standard uniformi, in quanto l'individuazione delle eccezioni alle regole generali sui giardini zoologici restringe l'area della tutela e non tollera quindi variazioni nelle diverse parti del territorio nazionale.

7. — La questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, è fondata.

7.1. — La norma censurata attribuisce all'Osservatorio faunistico provinciale il compito di stabilire, per ogni singola specie, i requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico, le modalità e gli obblighi concernenti la sua conduzione e i motivi e le condizioni per la sua chiusura. Tale ampia discrezionalità nella determinazione dei requisiti per l'apertura e delle condizioni per la chiusura di un giardino zoologico, conferita all'organo provinciale, si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale a determinare gli standard uniformi di tutela della fauna. Questa competenza è stata esercitata dallo Stato per mezzo degli artt. 3 e 4, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 73 del 2005, che elencano quelli che, nel comma 1 del suddetto art. 3, vengono esplicitamente definiti «requisiti minimi volti a realizzare idonee misure di conservazione», necessari perché un giardino zoologico possa ottenere la licenza di apertura e la cui violazione determina la chiusura dello stesso. Risulta evidente quindi che tali requisiti non possono essere stabiliti

dall'autorità provinciale nell'ambito di una previsione generica come quella operata dalla norma impugnata, ma devono essere puntualmente riscontrati in base all'elencazione dettagliata contenuta nelle norme statali prima citate.

8. — La questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, non è fondata.

8.1. — Sul presupposto che debba essere sempre accertata in concreto la sussistenza dei requisiti minimi fissati dalla legge statale, l'attribuzione all'assessore provinciale del potere di rilasciare o negare la licenza per l'apertura di un giardino zoologico non incide sulla garanzia del rispetto degli standard minimi, ma costituisce una funzione amministrativa, che, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), spetta, nella materia *de qua*, alla Provincia autonoma di Bolzano. Si rispande quindi, a questo proposito, la competenza primaria della Provincia di Bolzano, di cui all'art. 8, n. 16, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol.

9. — La questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, commi 4 e 6, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, non è fondata.

9.1. — Le funzioni ispettive strumentali alla proroga o alla modifica di una licenza e quelle di sorveglianza sulla gestione dei giardini zoologici — attribuiti dalla norma impugnata all'Osservatorio faunistico provinciale — non si pongono, al pari di quella relativa al rilascio della licenza, in stretta connessione con la verifica dei requisiti minimi e ineriscono naturalmente alle competenze amministrative, devolute alla Provincia autonoma di Bolzano dall'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974. Anche in questo caso si rispande la competenza legislativa primaria di cui all'art. 8, n. 16, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol.

10. — La questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, non è fondata.

10.1. — La norma provinciale impugnata prevede che la licenza rilasciata per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi sostituisce, ad ogni effetto, limitatamente ai giardini zoologici, la dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES, istituita in esecuzione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione. L'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 73 del 2005 prevede invece che il rilascio della licenza sostituisca sempre la dichiarazione di idoneità di cui sopra. Nel circoscrivere la valenza sostitutiva della licenza solo ad alcune specie animali, la normativa provinciale si presenta come più restrittiva e quindi più rigorosa sul piano della tutela della fauna. Poiché la limitazione della competenza primaria provinciale in materia di parchi è fondata sull'esigenza di attribuire allo Stato la fissazione degli standard minimi e uniformi di tutela, la suddetta competenza non può subire compressioni quando la legge provinciale non scenda sotto la soglia minima di tutela, ma, al contrario, detti norme di maggior rigore sulla protezione della fauna. Peraltro, come s'è messo in rilievo al paragrafo 7.1, il rilascio della licenza da parte dell'autorità provinciale è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti minimi stabiliti dalla normativa statale.

11. — La questione avente ad oggetto l'art. 21, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 è fondata.

11.1. — La norma impugnata stabilisce, tra l'altro: «Se il mancato rispetto del piano di abbattimento degli ungulati provoca danni al bosco o alle colture agrarie, l'assessore provinciale competente in materia di caccia può prescrivere al gestore del comprensorio interessato una riduzione numerica della loro consistenza, fissando all'uopo un termine, ovvero disporre direttamente gli abbattimenti necessari incaricando a tal fine l'ufficio provinciale competente in materia di caccia».

L'intervento previsto dalla norma censurata si basa sul presupposto del mancato rispetto del piano di abbattimento che, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, è autorizzato dalle Regioni e dalle Province autonome qualora l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) ritenga inefficace il ricorso a metodi ecologici. La riduzione del numero degli ungulati, prevista dalla norma impugnata, incide sulla consistenza della fauna in un dato territorio in base ad una decisione unilaterale dell'autorità provinciale, che peraltro si fonda sul mancato rispetto di un regolare piano di abbattimento e prescinde dal parere dell'INFS, il cui ruolo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come quello di organo di consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province autonome (sentenze n. 210 del 2001 e n. 4 del 2000), proprio nella prospettiva di un controllo efficace degli standard uniformi di tutela della fauna selvatica.

12. — La questione avente ad oggetto l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007 è fondata.

12.1. — La norma impugnata prevede una serie di sanzioni penali, per illeciti relativi ad attività venatorie, non mediante un mero rinvio alla legge statale, ma con una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dall'art. 30 della legge n. 157 del 1992. Non può accogliersi il rilievo della difesa regionale, che invoca l'art. 23 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, il quale consente alla Regione e alle Province di utilizzare — a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi — le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie. Invero, la norma statutaria citata non consente né l'autonoma determinazione delle fattispecie, con un rinvio alla legge statale solo per l'individuazione delle sanzioni, né l'incorporazione delle stesse in una legge

regionale o provinciale. Nel caso in esame, infatti, non si verifica una semplice utilizzazione di sanzioni penali stabilite da leggi dello Stato per fattispecie coincidenti, ma un vero e proprio esercizio della potestà legislativa in materia penale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10 (Modifiche delle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, di associazioni agrarie nonché di raccolta dei funghi), nella parte in cui non prevede che nel provvedimento di deroga siano indicate la tipologia e le ragioni della deroga;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-ter, commi 1 e 2, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione ed all'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 19-ter della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. ed all'art. 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0937

N. 388

Ordinanza 19 - 25 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Piani per le aeree di sviluppo industriale (ASI) - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Campania 21 agosto 2007, n. 10, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 42 e 97; norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale della Campania 21 agosto 2007, n. 10 (Norme in materia di piani ASI), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato l'8 novembre 2007, depositato in cancelleria il 13 novembre 2007 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2007;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nella Camera di consiglio dell'8 ottobre 2008 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che, con ricorso notificato alla Regione Campania l'8 novembre 2007, e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 13 novembre 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri in data 30 ottobre 2007, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 agosto 2007, n. 10 (Norme in materia di piani ASI), per violazione degli artt. 3, 42, e 97 della Costituzione;

che si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo dichiararsi improcedibile, inammissibile e comunque infondato il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, con atto notificato il 9 aprile 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri in data 1° aprile 2008, ha dichiarato di rinunciare al ricorso proposto, essendo venute meno le ragioni dell'impugnazione;

che la difesa regionale, il 18 settembre 2008, ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 389

Ordinanza 19 - 25 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Contratti di locazione di beni immobili - Nullità in caso di omessa registrazione - Denunciata lesione dei principi della libertà della iniziativa economica privata e di uguaglianza - Difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 346.
- Costituzione, artt. 3, 41.

Contratto, atto e negozio giuridico - Contratti di locazione di beni immobili - Nullità in caso di omessa registrazione - Lamentata violazione del diritto di difesa - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Inconferenza del parametro costituzionale invocato - Manifesta infondatezza.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 346.
- Costituzione, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria per il 2005), promosso con ordinanza del 24 settembre 2007 dal Tribunale di Napoli, Sezione distaccata di Ischia, nel procedimento civile vertente tra Del Monte Francesco ed altra e Sollazzo Assunta, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2008:

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

Udito nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2008 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che, con ordinanza del 24 settembre 2007, il Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria per il 2005), per contrasto con gli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione;

che il rimettente riferisce che i locatori di un immobile ad uso abitativo hanno intimato sfratto per morosità alla conduttrice in forza di un contratto di locazione concluso in forma scritta in data 11 novembre 2006;

che la conduttrice si è costituita opponendosi all'intimato sfratto e chiedendo la concessione del termine ex art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), per sanare la morosità ed eccependo la nullità del contratto per mancata registrazione in ossequio al disposto di cui all'art. 1, comma 346, della legge n. 311 del 2004;

che il giudice *a quo* rileva che l'adozione dei provvedimenti richiesti da entrambe le parti è preclusa *rebus sic stantibus* dal disposto dell'art. 1, comma 346, della predetta legge n. 311 del 2004;

che — sempre secondo il rimettente — le emergenze processuali non attestano l'avvenuta registrazione del dedotto contratto scritto di locazione, con la conseguenza che, in mancanza di un valido rapporto locativo, esso giudicante non può né convalidare lo sfratto per morosità per intervenuta opposizione, né assegnare il termine per sanare la morosità;

che il giudice rimettente solleva quindi la questione di legittimità costituzionale, non ritenendo applicabile, sulla base del dato normativo, quell'orientamento della giurisprudenza di merito per il quale l'omessa registrazione del contratto è da configurare non come requisito di validità della locazione, ma quale mera *condicio iuris* di efficacia del contratto, che può intervenire, con effetto *ex tunc*, pure in momento successivo rispetto alla conclusione del negozio;

che, secondo il giudice *a quo*, il legislatore ha operato al fine di creare una figura di nullità a carattere assoluto, collegata ad una fattispecie esterna rispetto all'accordo negoziale, senza che sia possibile estendere alla suddetta materia l'interpretazione dei patti contrari alla legge di cui all'art. 13, comma 1, legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), suggerita dalla Cassazione (sentenza 27 ottobre 2003, n. 16089) e dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 242 del 2004);

che la decisione del legislatore di stabilire la registrazione quale vero e proprio requisito per la giuridica validità del contratto si tradurrebbe in un limite all'autonomia contrattuale, la quale costituisce un diritto fondamentale della persona (giacché strumentale al principio di libertà dell'iniziativa economica tutelato dall'art. 41, primo comma, Cost.), che deve cedere solo di fronte a motivi di ordine superiore, economico e sociale, considerati rilevanti dalla Costituzione (art. 41, secondo comma, Cost.);

che il giudice *a quo* ritiene che il mancato rispetto della normativa tributaria non costituisca, in tale ottica, un legittimo limite all'autonomia privata (e quindi all'iniziativa economica);

che — osserva il rimettente — la violazione della disciplina tributaria rimane innanzitutto sanzionabile mediante il recupero, anche coattivo, delle somme evase così da soddisfare pienamente l'interesse statale al reperimento delle necessarie risorse finanziarie;

che, peraltro — sempre ad avviso del Tribunale — la salvaguardia degli interessi economici dello Stato è assicurata anche dall'obbligo imposto al giudice civile dall'art. 36, comma quarto, del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e successive modificazioni, di trasmettere idonea comunicazione agli organi competenti per l'accertamento degli illeciti tributari e fiscali;

che lo stesso legislatore ha sancito all'art. 10, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto;

che tale principio sarebbe coerente, a differenza della normativa censurata, con la regola della dicotomia fra l'interpretazione a fini fiscali del contratto rispetto al mero dato civilistico, posta dall'art. 19 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), poi art. 20 d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), in virtù del quale «l'imposta è applicata secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente»;

che, secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto irrazionale e discriminatoria, perché assoggetta, in caso di mancata registrazione, alla sanzione della nullità, senza alcuna plausibile giustificazione, unicamente alcune fattispecie contrattuali (i contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni) e non tutte le ipotesi di atti privati, per i quali vige l'obbligo di registrazione;

che la norma impugnata non sarebbe neppure conforme all'art. 24 Cost., dal momento che lo Stato non potrebbe mai sanzionare il mancato pagamento di un tributo con la perdita dell'esercizio di un diritto, mentre la sanzione della nullità del contratto di locazione non registrato impedirebbe *de facto* al locatore di giovare del procedimento sommario di sfratto per morosità, potendo lo stesso recuperare la disponibilità dell'immobile solo a seguito dell'utile esperimento della meno agevole azione ordinaria per occupazione *sine titulo*;

che, peraltro, neanche il conduttore risulterebbe tutelato dalla normativa in esame, in quanto egli, anche in caso di incolpevole omessa registrazione, sarebbe equiparato ad un mero occupante *sine titulo*, con tutte le conseguenze in tema di precarietà della disponibilità dell'immobile e di non azionabilità dei diritti a lui attribuiti dallo statuto locativo;

che nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente infondata;

che, secondo l'Avvocatura, la norma impugnata non introdurrebbe una condizione al diritto di agire in giudizio, ma opererebbe sul piano sostanziale, limitandosi a sancire una nullità non prevista dal codice civile, con la conse-

guenza che tale norma non creerebbe ostacoli al ricorso alla tutela giurisdizionale, ma eleverebbe la norma tributaria al rango di norma imperativa la cui violazione determina la nullità del negozio *ex art.* 1418 cod. civ.;

che tale operazione non costituirebbe una novità nel nostro ordinamento, poiché, ai sensi dell'art. 62 del d.P.R. n. 131 del 1986, sono nulli i patti contrari alle disposizioni del decreto medesimo, compresi quelli che pongono l'imposta e le eventuali sanzioni a carico di una delle parti;

che, peraltro, la stessa questione è stata già dichiarata manifestamente infondata con l'ordinanza n. 420 del 2007;

che, quanto al limite all'iniziativa economica, il dubbio sarebbe del tutto infondato, in quanto le norme sostanziali che dispongono la sanzione della nullità vanno rispettate come qualsiasi altra norma.

Considerato che il Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2005), nella parte in cui prevede che i contratti di locazione sono nulli se non registrati;

che secondo il rimettente sarebbe violato l'art. 41 Cost., perché si porrebbe un limite all'autonomia contrattuale, la quale invece costituirebbe un diritto fondamentale della persona, che in quanto tale potrebbe cedere solo di fronte a motivi di ordine superiore, economico e sociale, considerati rilevanti dalla Costituzione, fra i quali non rientrerebbe il mancato rispetto della normativa tributaria;

che inoltre la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto assoggetterebbe, in caso di mancata registrazione, alla sanzione di nullità unicamente alcune fattispecie contrattuali e non già tutte le ipotesi di atti privati per i quali vige l'obbligo di registrazione;

che infine sarebbe recato un *vulnus* all'art. 24 Cost., perché la sanzione della nullità del contratto di locazione non registrato impedirebbe al locatore di giovare del procedimento sommario di sfratto per morosità, potendo lo stesso recuperare la disponibilità dell'immobile solo a seguito dell'utile esperimento della meno agevole azione ordinaria per occupazione *sine titulo* e allo stesso tempo equiparerebbe il conduttore ad un mero occupante *sine titulo*, con conseguente precarietà della disponibilità dell'immobile e non azionabilità dei diritti a lui attribuiti dallo statuto locativo;

che il rimettente — evocando relativamente agli effetti dell'omessa registrazione la diversità delle conseguenze previste per la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* rispetto a quelle sancite per altri contratti per i quali esiste un analogo obbligo di registrazione a fini fiscali — pone a raffronto tipi negoziali affatto eterogenei (i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, da un lato, e gli altri contratti, dall'altro), senza però motivare adeguatamente in ordine a tale diversità e alla dedotta irragionevolezza delle conseguenze della sanzione della nullità sulle posizioni dei contraenti;

che, in particolare, il medesimo rimettente non individua quali siano i motivi dell'ipotizzata irragionevolezza intrinseca della norma, limitandosi ad indicare, in termini meramente descrittivi, l'ovvia diversità delle conseguenze per le parti derivanti dalla previsione della nullità del contratto rispetto al regime precedente;

che, inoltre, non vengono neppure chiarite le ripercussioni della nullità sull'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione finanziaria sotto il profilo della possibilità o meno per la stessa di trattenere le somme eventualmente versate a titolo di imposta di registro, discendendone così una carenza, sul punto, della motivazione relativa alla dedotta irragionevolezza della norma e al suo presunto contrasto con l'ipotizzato diritto fondamentale della persona all'autonomia contrattuale;

che tali difetti di motivazione determinano la manifesta inammissibilità della questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.;

che, con riferimento alla violazione dell'art. 24 Cost., deve confermarsi la pronuncia di manifesta infondatezza in precedenza adottata con riferimento ad identica controversia, perché il parametro invocato non è conferente in quanto la norma impugnata non introduce ostacoli alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 420 del 2007).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria per il 2005), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 346, della legge n. 311 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0939

N. 390

Sentenza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Previsione transitoria di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti in carica - Denunciata violazione del principio del giusto procedimento - Eccezione di inammissibilità per «assoluta genericità» della censura e non pertinenza del parametro evocato - Reiezione.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5.
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Previsione transitoria di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti in carica per effetto della semplice designazione di nuovi titolari - Violazione del principio del giusto procedimento - Difetto di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo di assicurare l'immediata applicazione della nuova disciplina regionale relativa agli organismi di revisione contabile - Incidenza sulle esigenze di neutralità e imparzialità della funzione da questi esercitata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Norme della Regione Lazio - Mancata disciplina del procedimento di designazione dei componenti del collegio e delle relative garanzie di *status* - Denunciata violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Irrilevanza nei giudizi *a quibus* per effetto della intervenuta dichiarazione di incostituzionalità del meccanismo di decadenza automatica previsto dalla stessa legge - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, art. 133, comma 5; legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, art. 10 (come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006).
- Costituzione, art. 97.

Sanità pubblica - Collegi sindacali delle ASL - Disciplina statale - Mancanza di norme procedurali per la designazione dei componenti del collegio e per la revoca degli incarichi - Denunciata violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione - Erroneità del presupposto interpretativo posto a fondamento della rilevanza - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3-ter, comma 3.
- Costituzione, art. 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere) e dell'art. 3-ter, comma 3, 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), promossi con ordinanze del 26 novembre (n. 3 ordinanze), del 6 dicembre, del 12 dicembre e del 26 novembre 2007 (n. 2 ordinanze), dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rispettivamente iscritte ai nn. 152, 153, 154, 178, 179, 180 e 215 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22, 25 e 29, I^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione di Maria Maddalena Miuccio ed altro, di Giancarlo Colatei ed altro, della Regione Lazio nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 e nella Camera di consiglio del 5 novembre 2008 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi gli avvocati Aristide Police per Maria Maddalena Miuccio ed altro e per Giancarlo Colatei ed altro e Claudio Rossano per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, ha sollevato, con sei distinte, ma sostanzialmente analoghe, ordinanze (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008), questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio relative alla composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale rimettente, da un lato, riguardano l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la «decadenza automatica» degli incarichi di componente del collegio sindacale, e, dall'altro lato, hanno ad oggetto lo stesso art. 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, «consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale», nonché, di conseguenza, l'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio

sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

1.1. — I sei giudizi principali, secondo quanto riferisce il rimettente, hanno ad oggetto l'impugnazione, da parte di *ex* componenti di collegi sindacali di diverse aziende sanitarie locali, dei provvedimenti di revoca dei rispettivi atti di designazione e nomina, ove espressamente adottati, e dei provvedimenti di designazione e nomina dei nuovi componenti, da cui comunque deriva, in base alle disposizioni legislative censurate, l'effetto della loro cessazione dalla carica.

1.1.1. — In particolare, il Tribunale *a quo* riferisce che due ricorrenti (r.o. n. 152 e n. 154 del 2008) impugnano la delibera del direttore generale della azienda sanitaria locale (d'ora in poi ASL) di Viterbo recante la nomina del nuovo collegio sindacale per il triennio 2006/2009 e il decreto con cui il presidente della Giunta regionale del Lazio ha designato due nuovi sindaci effettivi in luogo dei precedenti nominati. Osserva il Tribunale che entrambi i ricorrenti, tra l'altro, deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 3, 97 e 117 Cost. Riferisce, altresì, che in entrambi i giudizi, si sono costituite sia la Regione Lazio sia l'ASL, chiedendo il rigetto del ricorso.

1.1.2. — Il Tribunale rimettente afferma che un altro ricorrente impugna (r.o. n. 153 del 2008) il provvedimento del Ministero della salute, avente ad oggetto la revoca dell'incarico di rappresentante del Ministero della salute nel collegio sindacale della ASL di Viterbo con cui è stato designato un nuovo rappresentante dello stesso Ministero nel medesimo collegio sindacale, nonché la deliberazione con cui il direttore generale della ASL di Viterbo ha provveduto alla costituzione del collegio sindacale della stessa azienda. Riferisce, altresì, il rimettente che nel giudizio si sono costituite sia l'ASL sia il Ministero della salute, entrambi chiedendo il rigetto del ricorso, e che è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati.

1.1.3. — Il Tribunale rimettente espone, inoltre, che due ricorrenti (r.o. n. 178 del 2008) impugnano i provvedimenti di nomina dei nuovi componenti del collegio sindacale della ASL Roma F e le relative designazioni della Regione Lazio e della Conferenza locale dei sindaci del comprensorio ASL Roma F. Osserva il Tribunale che i ricorrenti deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 2, 3, 41, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost. Aggiunge il giudice *a quo* che è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati. Riferisce, infine, che si è costituita nel giudizio principale l'ASL Roma F.

1.1.4. — Il Tribunale, da ultimo, riferisce che due ricorrenti impugnano i provvedimenti di revoca dai rispettivi incarichi e di nomina dei nuovi componenti del collegio sindacale della ASL Roma C, adottati in esecuzione dell'art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. In particolare, uno dei due ricorrenti (r.o. n. 179 del 2008) impugna la nota del Ministero della salute contenente la revoca della sua designazione quale membro del collegio sindacale e il provvedimento della ASL Roma C di nomina del nuovo componente, nella parte in cui recepisce la nuova designazione del Ministero. L'altro ricorrente (r.o. n. 215 del 2008) impugna la nota della ASL Roma C di revoca dall'incarico, nonché gli atti presupposti e conseguenti, con particolare riferimento a quelli di designazione e nomina dei nuovi componenti, adottati rispettivamente dalla Regione Lazio e dalla stessa ASL Roma C. Osserva il Tribunale che i ricorrenti deducono, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della menzionata legge regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Riferisce, altresì, che si sono costituiti nei giudizi principali: il Ministero della salute, la Regione Lazio e l'ASL Roma C (r.o. n. 179 del 2008), nonché l'Amministrazione regionale e l'ASL Roma C (r.o. n. 215 del 2008), chiedendo il rigetto dei ricorsi. Conclude il Tribunale *a quo* riferendo che, in uno dei giudizi principali (r.o. n. 179 del 2008), l'istanza cautelare è stata accolta e, successivamente, riformata dal Consiglio di Stato.

1.2. — Tanto preliminarmente rilevato, il Tribunale, in tutte e sei le ordinanze, afferma, in via pregiudiziale, la propria giurisdizione nelle controversie in esame. Il Collegio rimettente, al riguardo, esclude, innanzitutto, che i provvedimenti impugnati possano qualificarsi come determinazioni assunte dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, in quanto essi non presuppongono un rapporto di impiego con l'amministrazione e non spettano, quindi, alla giurisdizione del giudice ordinario prevista dall'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Neppure tali provvedimenti possono costituire, secondo il giudice *a quo*, atti negoziali espressivi dell'autonomia imprenditoriale riconosciuta alle aziende sanitarie locali atteso che queste ultime sono enti pubblici dipendenti dalle Regioni. Il Tribunale rimettente esclude, ancora, che i provvedimenti impugnati possano qualificarsi in termini di atti politici, come tali non impugnabili, o come «atti di alta amministrazione» per i quali vige un onere di motivazione cosiddetto attenuato o come atti endoprocedimentali non impugnabili. Neppure, infine, ad avviso del Tribunale rimettente, tali atti possono essere ricondotti alla categoria degli incarichi professionali di servizi, per i quali dovrebbero valere le regole generali in

materia di appalti di servizi di cui agli artt. 54 e 124 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

1.3. — La prima delle due questioni di legittimità costituzionale, sollevate con le sei ordinanze di rimessione, concerne l'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui prevede la decadenza automatica dei vecchi incarichi».

L'art. 133, comma 5, prevede che: «In sede di prima attuazione delle nuove norme in materia di organi di controllo contabile delle aziende sanitarie ed ospedaliere introdotte dai commi 1 e 3, gli organi stessi in carica alla data di entrata in vigore della presente legge sono rinnovati entro quarantacinque giorni dalla medesima data. A tal fine, i soggetti tenuti alla designazione dei membri del collegio sindacale delle aziende sanitarie ed ospedaliere provvedono alla conferma dei componenti in carica, ovvero ad effettuare nuove designazioni entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, trascorso inutilmente il quale si intendono confermati i componenti in carica. In caso, comunque, di mancato rinnovo entro il suddetto termine di quarantacinque giorni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 9, della legge regionale n. 18/1994 come modificato dal presente articolo».

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, il Tribunale *a quo* ritiene che la norma regionale in esame preveda un meccanismo, *una tantum* e generalizzato, di cessazione automatica *ex lege* degli incarichi di componente dei collegi sindacali. Tale meccanismo, in applicazione del quale sono decaduti dalla carica i ricorrenti nei giudizi principali, secondo il Collegio rimettente confligge con l'art. 97 Cost. e si pone in «radicale e insanabile contrasto con gli insegnamenti della Corte costituzionale concernenti il confine tra politica e amministrazione», secondo i quali la revoca delle funzioni in precedenza conferite può essere conseguenza soltanto dei casi di accertata responsabilità, all'esito di un procedimento nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione renda note le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista del singolo componente e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa nel rispetto dei principi del giusto procedimento (sentenze n. 104 e n. 103 del 2007). Né, d'altra parte, ritiene il Tribunale che la norma possa giustificarsi in quanto disciplina transitoria volta a consentire la prima fase di attuazione della riforma dettata dalla legge regionale, dal momento che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema avrebbe potuto essere assicurato anche «con la proroga dell'efficacia dei vecchi organi fino alla scadenza ovvero con la conferma dei nominativi a termine fino alla scadenza».

1.4. — La seconda delle due questioni di legittimità costituzionale, sollevata d'ufficio dal Tribunale rimettente, con riferimento all'art. 97 Cost., concerne lo stesso art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, «nella parte in cui consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale» e, di conseguenza, l'art. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133, nella parte in cui «non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, osserva il Tribunale che le norme in esame disciplinano in maniera del tutto sommaria la modalità di designazione dei membri del collegio sindacale, non specificando alcunché relativamente alle guarentigie di *status* dei componenti del collegio stesso. A causa di tali carenze della disciplina del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali, ritiene il Collegio rimettente che non possa non riconoscersi l'esistenza, in capo all'amministrazione, di un «potere di carattere assolutamente discrezionale sia relativamente alle modalità di individuazione dei destinatari delle nuove designazioni e sia all'*an* dell'eventuale revoca». Ciò confligge, secondo il rimettente, con i principi di cui all'art. 97 Cost., nonché «con i principi di uno stato di diritto», violando, in particolare, il principio di imparzialità, in quanto la designazione degli interessati non è assistita da nessuna forma di procedimento volta ad assicurare la trasparenza delle scelte. Da tutto ciò il rimettente trae pertanto la conclusione che le disposizioni censurate siano costituzionalmente illegittime in quanto «carenti» o «deficitarie», sotto un duplice profilo: per un verso, in quanto esse non indicano la necessità di una procedura di selezione «tecnica e neutrale dei più capaci» che consenta cioè la designazione «indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti» (sentenza n. 104 del 2007); per altro verso, in quanto esse non contengono una specifica disposizione che inibisca una revoca *ad libitum*, in base alle regole generali, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero «nel caso di mutamento della situazione di fatto o di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario» (come previsto dall'art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), dal momento che una tale possibilità di revoca, appare contrastare con il dettato costituzionale nella parte in cui non garantisce il «principio di continuità dell'azione amministrativa» di controllo (sentenza n. 103 del 2007).

1.5. — Nel giudizio costituzionale sono intervenute alcune delle parti private dei giudizi principali (r.o. n. 152, n. 154, n. 179 e n. 215 del 2008) insistendo per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. La difesa delle stesse richiama i principi affermati dalle pronunce della Corte costituzionale in materia di spoils system con riferimento ad incarichi dirigenziali (sentenze n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007).

ritenendoli «perfettamente conferenti» rispetto ai casi di specie. La norma impugnata, difatti, prevede per gli incarichi di membro del collegio sindacale un meccanismo di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, che, non essendo preceduta da un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, si pone in contrasto con l'art. 97 Cost. sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

1.6. — In quattro dei giudizi costituzionali (r.o. n. 152, n. 153, n. 154 e n. 215 del 2008) è intervenuta la Regione Lazio, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza di entrambe le questioni sollevate.

In ordine all'ammissibilità della prima questione, la Regione eccepisce «la assoluta genericità» della censura formulata dall'ordinanza di rimessione con riferimento al parametro costituzionale previsto dall'art. 97 Cost., atteso che con la stessa ordinanza «si fa generico riferimento» a principi — quali il giusto procedimento, il diritto di difesa, i limiti del potere di revoca da parte della pubblica amministrazione — che non sono riconducibili a quelli del buon andamento, dell'efficienza e dell'imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., essendo invece oggetto di diverse previsioni costituzionali.

Circa la infondatezza della prima questione, la Regione, da un lato, contesta che la disposizione censurata preveda una cessazione automatica dalla carica dei componenti dei collegi sindacali e, dall'altro lato, ne afferma la legittimità, in quanto norma transitoria giustificata dall'esigenza di adeguare la composizione dell'organo di controllo alla nuova disciplina introdotta dalla legge. Sotto il primo profilo, la Regione osserva che la norma regionale impugnata prevede in realtà due alternative: la conferma dei componenti in carica oppure la designazione di nuovi componenti (in mancanza della quale i precedenti titolari si intendono confermati). Ne deriva, ad avviso della Regione, che la decadenza non è automatica, ma ricollegabile ad una scelta discrezionale dell'amministrazione. Sotto il secondo profilo, la Regione ritiene che risponda al principio di buona amministrazione, quando la disciplina di un organo venga modificata, offrire all'amministrazione competente la possibilità di rinnovare la composizione anche prima del termine naturale di scadenza.

In ordine all'ammissibilità della seconda questione sollevata dalle ordinanze di rimessione, la Regione ne eccepisce, innanzitutto, il difetto di rilevanza nel giudizio principale, il quale concerne la questione della decadenza dei membri in carica per mancata conferma e non le modalità di designazione dei nuovi componenti. In secondo luogo, la Regione ritiene inammissibile la censura poiché del tutto immotivata e generica.

Nel merito, la Regione insiste per l'infondatezza della questione, sulla base di diversi argomenti. Anzitutto, deve escludersi, secondo la Regione, che il principio di imparzialità possa dirsi violato semplicemente per la carenza di una disciplina sul procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale. In secondo luogo, a parere della Regione, la disposizione censurata non attribuisce all'amministrazione un potere di revoca *ad libitum* dei componenti dell'organo, né si pone in contrasto con la disciplina del procedimento amministrativo, derivando direttamente dalla legge la possibilità della mancata conferma dei componenti dell'ex collegio di revisori. Infine, la mancanza di una disciplina specifica sulla designazione dei nuovi componenti non confligge, secondo la difesa della Regione, con i principi di buon andamento e imparzialità, giacché la norma prevede che la scelta discrezionale da parte dell'amministrazione competente per la designazione debba comunque avvenire nell'ambito di personalità di elevata professionalità, come gli iscritti nel registro dei revisori contabili presso il Ministero della giustizia e gli appartenenti al ruolo dei funzionari del Ministero dell'economia con almeno tre anni di funzioni di revisore di conti o di componente di collegio sindacale.

2. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, con una settima ordinanza (r.o. n. 180 del 2008) ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*ter*, comma 2 (*recte* comma 3), 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), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

L'art. 3-*ter*, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 prevede che: «Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci; per le aziende ospedaliere quest'ultimo componente è designato dall'organismo di rappresentanza dei comuni. I componenti del collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali».

2.1. — Riferisce il Tribunale rimettente che il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il provvedimento di revoca della precedente designazione, con cui egli era stato riconfermato quale rappresentante in carica del Ministero della salute nel collegio sindacale dell'Azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Trapani. Inoltre, il Tribunale *a quo* chiarisce che il ricorrente impugna l'atto di designazione del Ministero della salute e l'atto del direttore generale della predetta azienda, avente ad oggetto la nomina dei componenti del nuovo collegio sindacale. Riferisce, altresì, che nel giudizio si è costituito il Ministero della salute chiedendo il rigetto del ricorso.

2.2. — Tanto preliminarmente rilevato, il Tribunale afferma, in via pregiudiziale, la propria giurisdizione nella controversia in oggetto con motivazione identica a quella contenuta nelle altre sei ordinanze in esame (cfr. *sub par.* 1.2).

2.3. — In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, osserva il Tribunale che la norma in esame disciplina in maniera del tutto sommaria la modalità di designazione dei membri del collegio sindacale e non specifica alcunché relativamente alle garanzie dello *status* dei componenti del collegio stesso. Tali lacune della disciplina, secondo il rimettente, hanno l'effetto di attribuire all'amministrazione un potere arbitrario di revoca e di designazione di nuovi componenti dei collegi sindacali. Ritiene infatti il Collegio rimettente che «in un sistema nel quale la designazione è avvenuta non in base a trasparenti procedure comparative ma sulla base di una totalmente immotivata cooptazione dell'organo politico dei prescelti, non possa non essere riconosciuto al nuovo vertice politico un corrispondente potere di revocare arbitrariamente le nomine, altrettanto arbitrarie, del suo predecessore». Di conseguenza, secondo il rimettente, ove si ritenesse costituzionalmente legittimo un simile sistema normativo, dovrebbe «ammettersi che, nel caso di mutamento dei vertici politici o, comunque, del venir meno del rapporto fiduciario, la revoca della "rappresentanza istituzionale" del soggetto designante debba essere ritenuta [...] comunque sempre discrezionalmente ammissibile, previo l'indennizzo di cui all'art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...] al di fuori dei casi di dimissioni, decadenza o decesso». Tutto ciò si pone, secondo il Tribunale rimettente, in contrasto con l'art. 97 Cost., per le stesse ragioni con le quali il medesimo Collegio rimettente ha motivato circa la non manifesta infondatezza della seconda delle due questioni di legittimità costituzionale sollevate, dalle sei ordinanze di rimessione in precedenza illustrate (cfr. *sub par.* 1.4), con riferimento alla disciplina attuativa adottata dalla Regione Lazio.

2.4. — Nel giudizio costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'infondatezza della questione sollevata.

In primo luogo, il Governo osserva che i criteri indicati dalla norma censurata per delimitare l'ambito dei soggetti che possono essere designati quali componenti del collegio sindacale delle Aziende sanitarie locali escludono che la scelta sia espressione di «poteri assolutamente discrezionali».

In secondo luogo, la difesa erariale nega che l'esercizio del potere di revoca sia «libero» solo perché non specificamente disciplinato dalle norme denunciate, atteso che esso è comunque assoggettato al rispetto dei principi generali sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo e, in particolare, al rispetto dell'obbligo di motivazione. A parere della difesa erariale, «la sicura applicabilità di tale principio anche alla revoca di componenti di collegi sindacali ASL sottrae la norma denunciata alle censure di illegittimità».

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il giudice rimettente ha omissso di precisare il contenuto dell'eventuale pronuncia additiva richiesta alla Corte costituzionale, limitandosi a prospettare l'illegittimità della norma censurata per il fatto che essa «nulla prevede in ordine alla revoca della carica di membro del collegio sindacale».

3. — Prima della data fissata per l'udienza pubblica, la Regione Lazio ha depositato un'unica memoria (per i giudizi r.o. n. 152, n. 153, n. 154 e n. 215 del 2008), ribadendo le eccezioni di inammissibilità già formulate e insistendo sulle ragioni già illustrate di infondatezza di tutte le questioni sollevate.

4. — In prossimità dell'udienza, con due memorie di analogo contenuto, la difesa dei ricorrenti di due dei giudizi principali (r.o. n. 215 e n. 179 del 2008) ha ribadito e sviluppato le argomentazioni già illustrate nelle memorie di costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-*quater*, ha sollevato, con sei distinte, ma sostanzialmente analoghe, ordinanze (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008), questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio che riguardano la composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Il Collegio rimettente ha censurato, in particolare, l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la «decadenza automatica» degli incarichi di componente del collegio sindacale, nonché lo stesso articolo 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, «consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale», e, di conseguenza, l'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modi-

ficazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, «nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

2. — Il medesimo Collegio rimettente, con una settima ordinanza (r.o. n. 180 del 2008), ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 2 (*recte* comma 3), 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), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

3. — Il Collegio rimettente, con le sette ordinanze di rimessione, solleva essenzialmente due questioni di legittimità costituzionale.

3.1. — La prima questione riguarda il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Secondo il Tribunale rimettente, tale previsione legislativa, in applicazione della quale i ricorrenti nei giudizi principali sono stati sostituiti da nuovi componenti del collegio sindacale prima della scadenza del loro incarico, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Essa, infatti, determinerebbe una cessazione anticipata dall'incarico in assenza delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 104 e n. 103 del 2007, ovvero in assenza «di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento».

3.2. — La seconda questione concerne l'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, l'art. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, nonché l'art. 3-ter, comma 2 (*recte* comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992. Tutte queste disposizioni, ad avviso del Collegio rimettente, sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contenenti una disciplina carente e lacunosa circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, esse sarebbero carenti, da un lato, di «ogni indicazione circa la necessità di una "procedura di selezione tecnica e neutrale dei più capaci" che consenta cioè la designazione "indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti"» e, dall'altro lato, sarebbero prive di specifiche disposizioni «che inibiscano una revoca *ad libitum*» degli incarichi. Tale lacunoso sistema normativo, secondo il ragionamento sviluppato dal Collegio rimettente, attribuirebbe agli organi politici un potere del tutto arbitrario di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 97 Cost.

4. — L'identità delle disposizioni denunciate e l'analogia delle censure prospettate dal Collegio rimettente impone la riunione dei giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni.

5. — Va anzitutto disattesa l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione Lazio, relativamente alla «assoluta genericità» della censura formulata dal Collegio rimettente in ordine alla prima questione di legittimità costituzionale, concernente il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Tale censura, a parere della difesa regionale, farebbe generico riferimento a parametri, quali i principi del giusto procedimento e del diritto di difesa, non riconducibili all'art. 97 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che è proprio l'art. 97 Cost. ad esigere che le decisioni di revoca di funzioni legittimamente conferite ai dirigenti siano assunte nel «rispetto dei principi del giusto procedimento». Ciò si rivela infatti essenziale al fine di garantire «scelte trasparenti e verificabili [...] in ossequio al precetto costituzionale dell'imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 103 del 2007). Con specifico riferimento alle aziende sanitarie, questa Corte ha affermato che «l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie» e che, in particolare, il dirigente non venga posto «in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento» (sentenza n. 104 del 2007). La censura formulata dal rimettente è dunque precisa e il parametro in essa evocato risulta pienamente conferente.

6. — Nel merito, la questione concernente il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 è fondata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

6.1. — Le aziende sanitarie locali, enti pubblici dotati di autonomia imprenditoriale, attraverso cui le Regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, presentano una struttura di vertice impemata su due organi: il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda; il collegio sindacale, incaricato del controllo di regolarità amministrativa e contabile della gestione stessa. Al primo, coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, sono riservati i poteri di gestione, da esercitarsi per il raggiungimento di obiettivi definiti dalla Regione. Al secondo sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità.

In base alla disciplina del 1992, l'organo di controllo, denominato «collegio dei revisori», durava in carica cinque anni e risultava composto da tre membri, di cui uno designato dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, scelto fra funzionari della Ragioneria generale dello Stato, ed uno designato dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci o dai presidenti dei consigli circoscrizionali (art. 3, comma 13, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Nella Regione Lazio, al d. lgs. n. 502 del 1992 è stata data attuazione con la legge reg. n. 18 del 1994, la quale ha dettato norme sulla composizione e durata in carica del collegio dei revisori del tutto corrispondenti a quelle contenute nella disciplina statale di riferimento.

Quest'ultima, tuttavia, è stata successivamente modificata con il 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), il quale ha mutato, in particolare, denominazione, composizione e durata in carica dell'organismo di controllo di regolarità amministrativa e contabile. L'organo di controllo ha così assunto la denominazione di «collegio sindacale», dura in carica tre anni e si compone di «cinque membri, di cui due designati dalla regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci».

Ad adeguare la disciplina regionale del Lazio ai cambiamenti intervenuti nella legislazione statale, ha provveduto, infine, l'art. 133 della legge reg. n. 4 del 2006, il quale ha introdotto anche, al comma 5, la disposizione censurata dal rimettente.

6.2. — L'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 contiene una disposizione transitoria rivolta a consentire «la prima attuazione» del rinnovato quadro normativo regionale in tema di collegi sindacali delle aziende sanitarie. A tale scopo, essa prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possano confermare i componenti dei collegi sindacali in carica, oppure designare nuovi membri. Si tratta di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica. La cessazione dalla carica dei precedenti titolari non è, quindi, l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce, appunto, un effetto automatico che la disciplina legislativa ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare.

Ciò premesso, la legittimità della previsione legislativa censurata deve essere in questa sede valutata alla luce degli artt. 3 e 97 Cost., evocati dall'ordinanza di rimessione, prescindendo dalle circostanze che una disposizione analoga non è contenuta nella norma statale alla quale essa dà attuazione; e che, con essa, il legislatore regionale ha disposto la decadenza di sindaci che erano stati designati anche dalle amministrazioni statali, in base a norme legislative dello Stato — come rilevato — che non contemplano alcuna ipotesi di cessazione automatica.

6.3. — Questa Corte ha già affrontato il problema della legittimità costituzionale di una analoga disciplina transitoria, che prevedeva un meccanismo di decadenza automatica riferito agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale dell'amministrazione statale (sentenza n. 103 del 2007). In tale occasione, la Corte ha ritenuto tale meccanismo, da un lato, in contrasto con il principio del giusto procedimento e, quindi, con l'art. 97 Cost. e, dall'altro lato, non giustificabile in base all'esigenza di dare immediata attuazione alla riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali contestualmente introdotta.

6.4. — Ai fini della decisione della questione di legittimità costituzionale in esame occorre quindi stabilire, per un verso, se il meccanismo di decadenza automatica dall'incarico, previsto dalla disposizione censurata nei confronti di componenti di organi di controllo, si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost., e, per altro verso, se tale meccanismo possa giustificarsi in base all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale sugli organismi di revisione contabile.

6.4.1. — Sotto il primo profilo, nei confronti dei titolari di organi con funzioni di controllo, sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare la illegittimità di meccanismi di decadenza automatica riferiti ad incarichi di funzioni dirigenziali.

Questa Corte ha affermato che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè «tra l'azione di governo — che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza — e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...] al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 103 del 2007). Inoltre, questa Corte ha già applicato tale ordine di concetti ai rapporti fra la Regione e il direttore generale delle aziende sanitarie locali, la cui posizione deve essere garantita per evitare che la «dipendenza funzionale» del direttore generale, rispetto alla giunta regionale, si trasformi in «dipendenza politica» (sentenza n. 104 del 2007).

Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità. In nessun caso, quindi, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali — secondo la giurisprudenza di questa Corte — possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'*intuitus personae* (sentenza n. 233 del 2006). Tanto più gravi, pertanto, appaiono, con riferimento ai componenti di questi organi, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento.

6.4.2. — Sotto il secondo profilo, questa Corte ha già avuto modo di escludere che un meccanismo di decadenza automatica analogo a quello in esame, previsto dalla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, potesse rinvenire «la propria giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma» stessa (sentenza n. 103 del 2007). In tale occasione, da un lato, confrontando la nuova disciplina con quella previgente, questa Corte ha considerato che la prima, «pur apportando modifiche» della seconda, avesse tuttavia «mantenuto sostanzialmente fermo l'impianto complessivo». Dall'altro lato, applicando un rigoroso sindacato di ragionevolezza della scelta legislativa, in ragione del suo carattere provvedimentale, la Corte ha ritenuto che la misura della decadenza automatica dei dirigenti non fosse «proporzionata all'obiettivo che si intendeva perseguire».

L'applicazione di questi criteri, concernenti la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, deve indurre, anche nel caso in esame, ad escludere che la disposizione transitoria censurata, prevista dal quinto comma dell'art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di garantire l'immediata applicazione della nuova disciplina da quello stesso articolo introdotta in materia di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali.

Va osservato, in proposito, che tale nuova disciplina ha introdotto, rispetto al previgente quadro legislativo regionale, modifiche che appaiono complessivamente marginali.

Lo stesso art. 133 non ha, infatti, inciso sulle funzioni dell'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile, né ha mutato il ruolo di tale collegio nell'assetto organizzativo complessivo dell'azienda sanitaria. In definitiva, tale articolo si è limitato a modificarne la denominazione, a ridurre la durata in carica (da cinque a tre anni) dei titolari e a variare parzialmente la composizione, aggiungendo ai tre membri già previsti (le cui modalità di designazione non sono cambiate) due ulteriori componenti effettivi, designati l'uno dalla Regione e l'altro dal Ministro della salute. La natura di queste modificazioni non è tale da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e, quindi, da giustificare, alla stregua di uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità, la radicale misura consistente nella cessazione automatica dei componenti dei collegi sindacali in carica.

Tale conclusione risulta avvalorata anche dalla circostanza che, come emerge dalla lettura di alcune ordinanze di rimessione, al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale censurata, i componenti dei collegi sindacali in carica erano già stati nominati nel numero di cinque e per un periodo di tre anni, secondo quanto previsto dalle modificazioni della legislazione statale introdotte nel 1999 (d. lgs. n. 229 del 1999), cui poi si è adeguato anche il legislatore regionale (art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006). Ciò vale definitivamente ad escludere che la decadenza automatica dei componenti dei collegi sindacali possa trovare la propria giustificazione nell'esigenza di garantire l'immediata applicazione di una disciplina di riforma che, nei fatti, aveva già trovato, almeno in parte, applicazione.

Si può ancora aggiungere che le particolari funzioni dell'organo sindacale devono indurre il legislatore, anche in sede di riforma dell'organo stesso, ad adottare discipline transitorie che non ne pregiudichino la indipendenza, eventualmente disponendo la permanenza nella carica dei suoi componenti, come avvenuto in un'altra ipotesi, nella quale questa Corte ha riconosciuto la legittimità della disciplina che, in occasione di una riforma organizzativa, aveva disposto la decadenza dei titolari di altri organi e non del collegio dei revisori (sentenza n. 288 del 2008).

6.5. — Pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, prevedendo la decadenza automatica dei componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile delle aziende sanitarie locali, in ordine ai quali sussistono rilevanti esigenze di tutela della neutralità e imparzialità nell'esercizio della funzione, e non risultando giustificata dall'esigenza di garantire l'applicazione di una nuova disciplina regionale relativa a tali organi, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

7. — La seconda questione di legittimità costituzionale, sollevata, per violazione dell'art. 97 Cost., con riferimento all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, nonché agli artt. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994 e 3-ter, comma 2 (*recte* comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui tutte queste disposizioni omettono di disciplinare il procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale e le relative garanzie di *status*, non è ammissibile.

La questione non è ammissibile, anzitutto, con riferimento ai giudizi principali di cui al r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008, in conseguenza della fondatezza della prima questione. Il rimettente riferisce, infatti, che, nei giudizi principali, la mancata conferma dei ricorrenti, e la loro sostituzione con nuovi componenti del collegio sindacale, è stata disposta in applicazione del meccanismo di decadenza automatica previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Ne deriva che, dichiarata illegittima tale previsione legislativa, e venuto quindi meno, con essa, anche l'effetto di cessazione dalla carica dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*, diviene irrilevante, ai fini della decisione di questi ultimi, la questione relativa alle modalità di designazione dei nuovi componenti e alle eventuali carenze della disciplina dello *status* dei membri dei collegi sindacali.

La questione non è ammissibile, inoltre, con riferimento al giudizio principale di cui al r.o. n. 180 del 2008, nel quale, tuttavia, essa non si presenta collegata a quella relativa al meccanismo di decadenza automatica di cui all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Relativamente a tale giudizio, il rimettente, infatti, muove da un erroneo presupposto interpretativo. Dal carattere asseritamente lacunoso della disciplina statale sulla designazione e sulle garanzie di *status* dei componenti dei collegi sindacali, trae il convincimento che l'amministrazione disponga di un potere arbitrario di revoca dall'incarico, esercitabile *ad libitum* e anche al di fuori dei casi di cessazione dalla carica espressamente previsti dalla legge. In realtà, la circostanza che le designazioni dei membri del collegio sindacale non siano l'esito di una procedura selettiva, o che manchino specifiche disposizioni sul potere di revoca degli incarichi, non comporta la conseguenza su cui il rimettente fonda la rilevanza della questione nel giudizio principale, e cioè che i poteri di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, che hanno presupposti diversi, possano essere esercitati arbitrariamente dall'amministrazione. Tali poteri restano comunque sottoposti alle regole generali sull'azione amministrativa, alla cui stregua il giudice amministrativo può sindacarne gli atti di esercizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della medesima legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 e dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater con le ordinanze in epigrafe (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008);

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 3, 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), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater, con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 180 del 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 391

Sentenza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Turismo - Regione Puglia - Incentivi per strutture turistico-ricettive e congressuali - Accesso subordinato alla compresenza, nel territorio regionale, delle sedi legale e amministrativa, oltreché della sede operativa - Disposizione abrogata, ma tuttora applicabile ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza.

- Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, art. 47, comma 2 (abrogato dall'art. 56 della legge regionale 6 maggio 1998, n. 14).

Turismo - Regione Puglia - Incentivi per strutture turistico-ricettive e congressuali - Accesso subordinato alla compresenza, nel territorio regionale, delle sedi legale e amministrativa, oltreché della sede operativa - Violazione dei principi di eguaglianza, di libertà di iniziativa economica privata e di libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, art. 47, comma 2 (abrogato dall'art. 56 della legge regionale 6 maggio 1998, n. 14).
- Costituzione, artt. 3, 41 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), promosso con ordinanza del 29 novembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, sul ricorso proposto da Licastro Scardino Raffaele contro la Regione Puglia e la Società Alberghiera Fitto e Portaluri s.p.a., iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visto l'atto di costituzione di Licastro Scardino Raffaele;

Udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Udito l'avvocato Gianluigi Pellegrino per Licastro Scardino Raffaele.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 29 novembre 2007, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi riservati alle strutture turistico-ricettive previsti dal Programma operativo plurifondo per il 1994-1999, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

Il giudizio *a quo* era stato promosso da un imprenditore operante nel settore turistico-alberghiero, al quale la Giunta Regionale, con delibera n. 5097 del 21 novembre 1995, aveva negato l'accesso alla graduatoria finale, perché la sua impresa non aveva sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio regionale.

Premette il rimettente che, pur essendo stata abrogata dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario e bilancio pluriennale 1998-2000), la norma censurata continua ad applicarsi ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza e per l'esecuzione dei relativi impegni di spesa: di qui la perdurante rilevanza della questione.

A giudizio del rimettente, la norma impugnata non è suscettibile di interpretazione adeguatrice, stante la perentorietà della sua formulazione testuale, né può essere oggetto di «disapplicazione» per contrasto con il diritto comunitario, in quanto, nel caso di specie, la vicenda non coinvolge interessi sovranazionali.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* osserva che la *ratio* dei finanziamenti pubblici finalizzati alla incentivazione di attività *latu sensu* economiche è quella di agevolare lo sviluppo economico del territorio regionale. Ne consegue che, unica condizione rilevante, potrebbe essere costituita, semmai, dal fatto che l'attività economica sovvenzionata con i fondi pubblici si insedi in un determinato territorio e che l'imprenditore beneficiario abbia una sede operativa nel medesimo territorio. Con la conseguenza che la richiesta di requisiti ulteriori rispetto a quello appena indicato e non strettamente necessari ai fini della valutazione dei progetti per i quali sono stati chiesti i finanziamenti comporta una violazione dei principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., traducendosi essa in una compressione della libertà di attività economica attraverso l'imposizione di barriere «protezionistiche» di natura territoriale non giustificate da esigenze di tutela di interessi particolari.

Una conferma di tale assunto può trarsi — secondo il rimettente — dal fatto che la norma censurata è stata in seguito abrogata dallo stesso legislatore regionale (art. 56 della legge regionale n. 14 del 1998), persuasosi della sua illegittimità costituzionale.

2. Si è costituito in giudizio il ricorrente il quale, nel condividere la perdurante operatività della norma censurata in riferimento al periodo di sua vigenza, sottolinea che quest'ultima è stato oggetto, da parte della giurisprudenza amministrativa, di una diversa interpretazione, «costituzionalmente orientata», coerente all'obiettivo che la ricaduta dei benefici finanziari rimanesse all'interno della Regione, così da ritenere che la predetta norma non può che fare riferimento alla sede effettiva e direzionale e non anche alle altre sedi.

Conclude il ricorrente che l'adozione di un criterio di territorialità nella determinazione delle ditte da invitare ad una pubblica gara confligge col principio generale del *favor* verso la più ampia partecipazione, che ispira la legislazione nazionale e comunitaria. Del resto la stessa Corte costituzionale ha affermato che la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni né può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Considerato in diritto

1. Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione, dell'articolo 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) — successivamente soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) — nella parte in cui esige, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

La questione è fondata.

Il rimettente non implausibilmente ritiene che la norma impugnata — pur essendo stata abrogata dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 — continua ad applicarsi ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza, tra i quali rientra la fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

Stante la perentorietà della sua formulazione testuale, che esige la compresenza, nel territorio regionale, di tutte e tre le sedi (amministrativa, legale ed operativa) dell'impresa, quale condizione indispensabile per accedere agli incentivi riservati dalla legge regionale a sostegno delle strutture turistico-ricettive programmate per il periodo 1994-1999, tale norma non è suscettibile di interpretazione adeguatrice.

La norma censurata — secondo lo stesso giudice rimettente — non può essere neppure oggetto di «disapplicazione» per contrasto con il diritto comunitario, in quanto la fattispecie in esame riguarderebbe situazioni puramente interne.

La *ratio* dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale. Rispetto a questa finalità, la necessità dell'esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza in loco di una sede operativa.

Questa Corte ha affermato, inoltre, che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001).

Tale ultimo principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998). Questa Corte ha affermato, infatti, «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

La norma censurata si traduce, quindi, nella imposizione di barriere «protezionistiche» di natura territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica, nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni. Essa, in conseguenza, viola i principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 47 della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), nella parte in cui esige, per la spettanza degli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) — soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) — nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal Programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 392

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Molestia *ab origine* indirizzata a danno di un soggetto ben determinato - Procedibilità d'ufficio anziché a querela - Lamentata violazione del principio di ragionevolezza - Richiesta di intervento additivo eccentrico rispetto alle coordinate generali del sistema - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. pen., art. 660.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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 dell'art. 660 del codice penale promossi con due ordinanze del 24 gennaio 2008 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Ancona nei procedimenti penali a carico di R.D. e D.C.N., iscritte ai nn. 146 e 147 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 22 ottobre 2008 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che, con due ordinanze in data 24 gennaio 2008 di identico tenore, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Ancona ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale nella parte in cui «prevede la procedibilità di ufficio nei confronti dell'autore dei fatti reato da tale norma contemplati, e ciò [...] anche qualora le condotte poste in essere non siano suscettibili di riverberarsi in danno o molestia di un numero indeterminato di persone ma si rivelino indirizzate (solo) a soggetto ben definito e determinato»;

che il giudice rimettente premette di dover decidere in ordine alla richiesta di pronunciare sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico degli imputati minorenni);

che detta richiesta, secondo quanto riferisce il rimettente, risulta formulata dal pubblico ministero nell'ambito di due procedimenti penali a carico di minorenni, per fatti integranti il reato di cui all'art. 660 cod. pen. (molestia o disturbo alle persone);

che nelle ordinanze si precisa altresì che, pur risultando agli atti — in entrambi i casi — la remissione di querela delle persone destinatarie delle molestie, essa «dovrebbe considerarsi irrilevante, attesa la procedibilità officiosa» della contravvenzione per la quale si procede;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale regime di procedibilità per il reato di cui all'art. 660 cod. pen. risulterebbe irragionevole, in primo luogo, se comparato con quello previsto per ipotesi di reati di «maggiore lesività» le quali risultano procedibili solo ad istanza di parte, come ad esempio i delitti di cui agli artt. 582, secondo comma, 594 e 595 cod. pen.;

che, in secondo luogo, sempre a parere del rimettente, detta scelta in ordine alla procedibilità non si giustificerebbe nemmeno in base alla considerazione secondo la quale il reato, di cui all'art. 660 cod. pen., tutelerebbe la «tranquillità pubblica per l'incidenza che il suo turbamento ha sull'ordine pubblico, attesa l'astratta possibilità di reazione (da parte della persona offesa)», dal momento che ogni reato, il quale si risolva in lesione di beni personali, è suscettibile di produrre una reazione alterata del soggetto leso;

che, in terzo luogo, l'irrazionalità della scelta di rendere procedibile *ex officio* il reato in questione anche quando «la molestia o il disturbo si siano *ab origine* indirizzati a solo danno di soggetto ben determinato» emergerebbe — sempre secondo il giudice *a quo* — dal raffronto con le ulteriori fattispecie contravvenzionali contenute nella medesima sezione nella quale si inserisce la norma censurata e poste a tutela di «interessi collettivi», circostanza che invece ne spiegherebbe la procedibilità di ufficio;

che, quanto alla rilevanza, il rimettente ritiene che «la emissione di sentenza di irrilevanza del fatto presuppone l'accertamento che la azione fosse iniziabile e/o perseguibile, dovendosi in caso contrario restituire gli atti al pubblico ministero, anche perché valuti di richiedere l'archiviazione del procedimento»;

che è intervenuto in entrambi i giudizi — con atti di analogo tenore — il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che, in punto di ammissibilità, la difesa erariale eccepisce, in particolare, che la procedibilità d'ufficio risulta connessa alla natura contravvenzionale della norma in esame, e che, ai sensi dell'art. 152 cod. pen., l'estinzione del reato conseguente alla remissione della querela è ipotizzabile «solo per i delitti perseguibili a querela della persona offesa»;

che, pertanto, in assenza di una contestuale censura anche di quest'ultima disposizione, la questione avente ad oggetto il solo art. 660 cod. pen. risulterebbe irrilevante in quanto, anche in caso di suo accoglimento, la procedibilità d'ufficio del reato contravvenzionale, previsto dalla norma censurata, sarebbe comunque imposta dalla lettera dell'art. 152 cod. pen.;

che, quanto al merito, la difesa erariale osserva che la scelta della procedibilità d'ufficio, nell'ipotesi di cui all'art. 660 cod. pen., si giustificerebbe in quanto con «il reato di molestia o disturbo alle persone il legislatore ha inteso tutelare, oltre alla quiete privata, la tranquillità pubblica», sicché «l'interesse privato individuale riceve una protezione soltanto riflessa» e la «tutela penale viene accordata anche senza e pur contro la volontà delle persone molestate o disturbate»;

che, inoltre — osserva sempre l'Avvocatura generale dello Stato — questa Corte ha in più occasioni affermato che «la scelta del modo di procedibilità dei reati rientra nella piena discrezionalità legislativa, né è irragionevole prevedere la perseguibilità d'ufficio per reati meno gravi rispetto ad altri, perseguibili a querela» (ordinanza n. 91 del 2001).

Considerato che, con due ordinanze di analogo tenore, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Ancona dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, nella parte in cui «prevede la procedibilità di ufficio nei confronti dell'autore dei fatti reato da tale norma contemplati, e ciò [...] anche qualora le condotte poste in essere non siano suscettibili di riverberarsi in danno o molestia di un numero indeterminato di persone ma si rivelino indirizzate (solo) a soggetto ben definito e determinato»;

che, in considerazione dell'identità delle questioni sollevate dalle due ordinanze, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

che per rimuovere il profilo di pretesa irragionevolezza della norma censurata sarebbe necessario — ad avviso del giudice *a quo* — rendere procedibile a querela di parte la contravvenzione di cui all'art. 660 cod. pen., quantomeno nel caso in cui la molestia risulti diretta a soggetto ben determinato;

che, in tal modo, il giudice *a quo* richiede a questa Corte un intervento additivo del tutto eccentrico rispetto alle coordinate generali del sistema, giacché l'ordinamento penale risulta improntato alla regola secondo la quale l'istituto della querela è proprio dei soli delitti, mentre per le contravvenzioni si procede sempre d'ufficio;

che, nella specie, il reato di cui all'art. 660 cod. pen., a prescindere da ogni considerazione circa le caratteristiche del bene giuridico tutelato, risulta inserito nel paragrafo I della Sezione I del Capo I del Libro III del codice penale, dedicato alle «contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei procedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e pericolose», condividendo quindi tale natura;

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Ancona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0942

N. 393

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetti che pur essendo parti in giudizi analoghi a quello *a quo*, non rivestono la qualità di parte in tale giudizio - Inammissibilità.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Pignoramento dei crediti vantati dal debitore esecutato nei confronti di terzi - Opposizione agli atti esecutivi - Previsione che l'atto di pignoramento possa contenere, in luogo della citazione *ex art. 543*, secondo comma, numero 4, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza tra debitori esecutati in funzione della scelta discrezionalmente assunta dall'agente della riscossione, con incidenza sul diritto di difesa del debitore - Questione di costituzionalità sollevata nell'ambito di procedimento cautelare - Avvenuto esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente - Omessa motivazione, per altro profilo, sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 72-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudice: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promosso con ordinanza dell'11 dicembre 2007 dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Genova nel giudizio vertente tra la S.r.l. PhD e la s.p.a. Equitalia Polis, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 15, 1ª serie speciale dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione della S.r.l. PhD, nonché gli atti di intervento di Francesco Carlo Rizzuto e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il giudice relatore Franco Gallo;

Udito l'avvocato Francesco Carlo Rizzuto per la S.r.l. PhD e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che, nel corso di un giudizio riguardante un'opposizione agli atti dell'esecuzione esattoriale promossa dalla s.p.a. Equitalia Polis, agente della riscossione per la provincia di Genova, nei confronti della S.r.l. PhD, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Genova, con ordinanza depositata l'11 dicembre 2007, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 72-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), il quale, all'alinea del comma 1, prevede che «Salvo che per i crediti pensionistici e fermo restando quanto previsto dall'art. 545, commi quarto, quinto e sesto, del codice di procedura civile, l'atto di pignoramento dei crediti del debitore verso terzi può contenere, in luogo della citazione di cui all'art. 543, secondo comma, numero 4, dello stesso codice di procedura civile, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario, fino a concorrenza del credito per cui si procede»;

che il giudice rimettente premette che: *a)* il giudizio *a quo* si trova nella fase cautelare «prevista dall'art. 60, d.P.R. n. 602/1973», nella quale può essere disposta «legittimamente la sospensione della procedura esecutiva esattoriale, ove richiesto, qualora ricorrano gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave ed irreparabile danno»; *b)* devono essere respinte le eccezioni di mancata o tardiva «notifica del provvedimento *ex art. 72-bis*, d.P.R. n. 602/1973 con cui Equitalia S.p.A. [...] ordinava a Banca Carige la consegna della somma versata sul conto corrente intestato al debitore»; *c)* «non appare violato, nel caso di specie, alcun principio né dispositivo di legge, essendo stato notificato l'atto di pignoramento anche al contribuente debitore e [...] pertanto l'esecutato ha avuto la possibilità di venire a conoscenza della procedura e di far valere le sue ragioni con il presente ricorso *ex art. 617 c.p.c.*»;

che il rimettente — in accoglimento di una sola delle diverse eccezioni di legittimità costituzionale proposte dall'opponente — solleva questione di legittimità costituzionale del citato art. 72-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, in quanto esso, consentendo all'agente della riscossione di ordinare discrezionalmente al terzo il pagamento diretto, riconosce a detto agente una facoltà che, se esercitata (come nella specie), sottrae al controllo del giudice dell'esecuzione la procedura di espropriazione esattoriale mobiliare presso terzi di crediti del debitore e, perciò, crea una irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli esecutati in procedure esattoriali alle quali, invece, sono applicabili le diverse modalità di esecuzione mediante previa citazione in giudizio del terzo, previste dagli artt. 543 e seguenti cod. proc. civ.;

che, sempre a sostegno della non manifesta infondatezza della sollevata questione, il rimettente aggiunge: *a)* che «il pignoramento eseguito in base alla norma censurata, con ordine coattivo di consegna immediata, in luogo di quello *ex artt. 543 e segg. c.p.c.*, ha reso più gravosa e meno efficace per l'esecutato la sua difesa», perché se questo «avesse proposto opposizione dopo aver ricevuto la rituale citazione *ex art. 543 c.p.c.*, nel tempo intercorrente tra la sua notifica e l'udienza di dichiarazione del terzo *ex art. 547 c.p.c.*, qualora il g.e. avesse sospeso l'esecuzione *ex art. 60, d.P.R. n. 602/1973*, stante il disposto dell'art. 49, n. 2 del d.P.R. citato, [...] sarebbe stato conseguentemente applicabile, per la parte per cui non provvede l'art. 60, d.P.R. n. 602/1973, l'art. 624 *c.p.c.*»; *b)* che, pertanto, «in caso di sospensione non reclamata *ex art. 669-terdecies c.p.c.*, o disposta o confermata in sede di reclamo, il g.e., in caso di istanza dell'opponente, avrebbe dichiarato (non facoltativamente, secondo il tenore letterale della norma novellata), con ordinanza non impugnabile, l'estinzione della procedura, liberando di fatto la somma vincolata e non ancora assegnata»; *c)* che «è di percezione immediata quanto la diversa scelta operata nel caso in esame dal concessionario procedente, la cui discrezionalità discende dalla norma, abbia creato una disparità di trattamento ove si consideri che, in caso di sospensione ed estinzione della procedura, il recupero della somma pignorata, già versata al procedente, sarebbe non poco oneroso per l'esecutato»;

che, secondo il giudice *a quo*, va «ritenuta altresì sussistente la rilevanza, nel presente giudizio, della norma censurata, per le circostanze di fatto e di diritto suesposte»;

che il rimettente, contestualmente alla rimessione degli atti a questa Corte, «sospende la procedura» esecutiva;

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

che l'interveniente premette che la norma censurata è stata introdotta dall'art. 2, comma 6, del decreto-legge 2 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha esteso a tutti i crediti del debitore erariale moroso la facoltà di riscossione coattiva diretta da parte del concessionario, prima limitata al solo caso del pignoramento del quinto dello stipendio, allo scopo di attribuire agli organi della riscossione poteri più incisivi ed efficaci per il mancato pagamento dei debiti tributari iscritti a ruolo, come tali certi, liquidi ed esigibili;

che, per la difesa erariale, la norma censurata non è contraria al parametro della ragionevolezza, non solo perché «appare del tutto proporzionata al conseguimento dell'obiettivo, ma anche perché la contestata discrezionalità dell'agente della riscossione nell'avvalersi o meno della facoltà che la legge gli riconosce non induce una disparità di trattamento tra debitori esecutati», i quali sono «titolari di un interesse di mero fatto rispetto all'utilizzo dell'una o dell'altra modalità»;

che i margini di discrezionalità riconosciuti all'agente della riscossione sarebbero «rigidamente vincolati, fortemente limitati e ben definiti dal profilo pubblicistico dell'esercizio della sua attività»; attività che egli dovrebbe improntare alla maggiore rapidità possibile «in un'ottica di indefettibile rafforzamento dell'efficienza operativa, della fruttuosità della riscossione tributaria e dell'effettivo contrasto del fenomeno della c.d. evasione da riscossione»;

che, in relazione alla pretesa violazione dell'art. 24 Cost., la difesa erariale rileva che la denunciata maggiore gravosità della posizione del debitore esecutato conseguirebbe ad una situazione di mero fatto, perché «l'eliminazione dell'udienza per la dichiarazione di quantità [...] non incide sulla facoltà per il debitore esecutato di proporre opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, nei limiti in cui ciò è consentito dall'art. 57 del d.P.R. n. 602/1973, e di chiedere la sospensione dell'esecuzione, essendo il debitore, evidentemente, tra i destinatari della notifica dell'atto di pignoramento»;

che, anche sul piano delle concrete conseguenze fattuali della disciplina censurata — sempre per la difesa erariale — «la nuova forma di espropriazione presso terzi non ha prodotto sensibili differenze rispetto alla situazione preesistente», nella quale «la possibilità per il debitore esecutato di rientrare nella disponibilità del credito pignorato — non essendo la mera sospensione idonea a far cessare il vincolo determinato dal pignoramento — presuppone la dichiarazione di estinzione della procedura esecutiva e quindi, di norma, una sentenza resa all'esito di un giudizio di cognizione»;

che, pertanto, l'unica differenza fra la disciplina censurata e la disciplina ordinaria dell'espropriazione presso terzi sarebbe «che [...] all'esito del giudizio di cognizione risulterà debitore il concessionario (che sarà, di regola, tenuto anche al risarcimento del danno) in luogo dell'originario *debitor debitoris*»; con la conseguenza di una maggiore tutela di fatto della posizione del debitore esecutato, in ragione della «istituzionale solvibilità del creditore erariale, che elimina in radice [...] il rischio di ripetizione delle somme che, eventualmente, dovessero risultare riscosse *sine titulo* e di quelle conseguentemente dovute a titolo risarcitorio»;

che si è costituita la S.r.l. PhD, in liquidazione, opponente nel giudizio di esecuzione, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Carlo Rizzuto, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione;

che la parte privata, dopo aver premesso che il giudice *a quo* ha sospeso la procedura esecutiva, afferma che:

a) la norma censurata — in quanto sottrae al giudice dell'esecuzione il potere «di verifica anche d'ufficio della validità ed efficacia dei titoli esecutivi» — si pone in contrasto con la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che «prevede espressamente che fisco e contribuente siano posti in condizioni di parità, nell'ottica di un giusto processo», nonché con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che «prevede [...] il diritto di ogni persona ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente ed imparziale, ai fini della determinazione sia dei suoi diritti che dei suoi doveri di carattere civile»; b) la medesima norma censurata non prevede «la contestuale notifica dell'atto di pignoramento, oltre che al terzo pignorato, anche al debitore»; c) nel procedimento di espropriazione presso terzi ordinario, qualora l'esecuzione sia sospesa prima che il terzo debitore corrisponda le somme all'agente della riscossione, il debitore esecutato che vede accolta la sua opposizione all'esecuzione ottiene lo svincolo dei crediti dal pignoramento, a prescindere dall'esistenza di altri debiti verso lo Stato; nel procedimento di espropriazione presso terzi disciplinato dalla norma censurata, invece, «le somme acquisite dal precedente o potranno essere riottenute in modo molto gravoso [...] o non potranno essere riottenute affatto, qualora il contribuente abbia altri o maggiori debiti verso lo Stato, in quanto si applica la automatica compensazione *ex lege*»;

che è intervenuto in proprio Francesco Carlo Rizzuto, dichiarando di essere parte, quale debitore esecutato, di un procedimento analogo al giudizio *a quo*, pendente di fronte allo stesso Tribunale ordinario di Genova;

che, a sostegno dell'ammissibilità del suo intervento, afferma di essere portatore di un interesse personale, «in quanto la soluzione, favorevole o meno, della questione di legittimità costituzionale delle norme in materia di riscossione esattoriale incide indirettamente anche sulla propria posizione»;

che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la S.r.l. PhD, in liquidazione, ha ribadito quanto già dedotto nell'atto di costituzione.

Considerato che il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Genova dubita — in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione — della legittimità dell'art. 72-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), il quale prevede che «Salvo che per i crediti pensionistici e fermo restando quanto previsto dall'articolo 545, commi quarto, quinto e sesto, del codice di procedura civile, l'atto di pignoramento dei crediti del debitore verso terzi può contenere, in luogo della citazione di cui all'art. 543, secondo comma, numero 4, dello stesso codice di procedura civile, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario, fino a concorrenza del credito per cui si procede»;

che, secondo il rimettente, la disposizione censurata viola gli evocati parametri, perché: *a*) crea una «disparità di trattamento nei confronti di esecutati in procedure esattoriali in ordine alla possibilità [...] che la concessoria per la riscossione applichi a sua discrezione tale modalità di esecuzione, riconoscendole una facoltà che discrimina irragionevolmente i debitori sottoposti a tale procedura “in luogo” di quella di cui agli artt. 543 e segg. C.p.c.»; *b*) «il pignoramento eseguito in base alla norma censurata, con ordine coattivo di consegna immediata, in luogo di quello ex artt. 543 e segg. c.p.c., ha reso più gravosa e meno efficace per l'esecutato la sua difesa», in quanto, ove questo «avesse proposto opposizione dopo aver ricevuto la rituale citazione ex art. 543 c.p.c., nel tempo intercorrente tra la sua notifica e l'udienza di dichiarazione del terzo ex art. 547 c.p.c., qualora il g.e. avesse sospeso l'esecuzione ex art. 60, d.P.R. n. 602/1973, stante il disposto dell'art. 49, n. 2 del d.P.R. citato, [...] sarebbe stato conseguentemente applicabile, per la parte per cui non provvede l'art. 60, d.P.R. n. 602/1973, l'art. 624 c.p.c.», con l'ulteriore conseguenza che, «in caso di sospensione non reclamata ex art. 669-*terdecies* c.p.c., o disposta o confermata in sede di reclamo, il g.e., in caso di istanza dell'opponente, avrebbe dichiarato [...], con ordinanza non impugnabile, l'estinzione della procedura, liberando di fatto la somma vincolata e non ancora assegnata»;

che, preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento in proprio di Francesco Carlo Rizzuto, il quale riferisce di essere parte non nel giudizio *a quo*, ma in un giudizio analogo, nel quale il giudice non ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma oggetto del presente giudizio;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 96 del 2008; ordinanza pronunciata nell'udienza del 26 febbraio 2008 e ordinanza n. 414 del 2007);

che l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che l'ammissibilità di tale intervento contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti a detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenza n. 220 del 2007; ordinanze pronunciate nelle udienze del 3 luglio 2007 e del 19 giugno 2007);

che la sollevata questione di legittimità costituzionale è manifestamente inammissibile;

che il rimettente riferisce che il giudizio *a quo*, avente ad oggetto un'opposizione del debitore esecutato all'esecuzione esattoriale promossa dall'agente della riscossione, si trova nella fase cautelare «prevista dall'art. 60, d.P.R. n. 602/1973»;

che, secondo tale disposizione, «Il giudice dell'esecuzione non può sospendere il processo esecutivo, salvo che ricorrano gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave e irreparabile danno»;

che, come questa Corte ha più volte affermato, il giudice ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (*ex plurimis*, sentenza n. 161 del 2008 e ordinanza n. 25 del 2006);

che, nel caso di specie, il rimettente non si è limitato a sospendere il giudizio cautelare, ma ha sospeso — con provvedimento che egli non dichiara essere soggetto a successiva conferma nel medesimo giudizio cautelare — il processo esecutivo ed ha, pertanto, accolto l'istanza di cui all'art. 60 del d.P.R. n. 602 del 1973 proposta dalla parte opponente, così esaurendo definitivamente il proprio potere cautelare;

che la questione sollevata è, conseguentemente, priva di rilevanza nel giudizio *a quo*, perché il giudice, avendo sospeso la procedura esecutiva e non essendosi riservato di provvedere successivamente, in via definitiva, sull'istanza cautelare, non deve più fare applicazione della norma censurata;

che, a parte ciò, il giudice rimettente non ha neppure assolto l'onere di fornire un'adequata motivazione circa la rilevanza della sollevata questione al fine di consentire a questa Corte di verificare la plausibilità di detta motivazione;

che, infatti, il giudice *a quo* avrebbe dovuto precisare se — ai fini della concessione della richiesta misura cautelare — oltre al *fumus boni iuris* fondato sulla dedotta illegittimità costituzionale della disposizione censurata, sussistesse anche il requisito del *periculum in mora* richiesto dal menzionato art. 60 del d.P.R. n. 602 del 1973 (nel senso della necessità di motivazione anche sulla sussistenza del *periculum in mora*, sentenze n. 370 del 2008 e n. 108 del 1995);

che, invece, il rimettente non ha fornito alcuna motivazione circa il presupposto del *periculum in mora* per la sospensione della procedura esecutiva, essendosi limitato a menzionare genericamente l'esistenza di «gravi motivi» per tale sospensione;

che, anche a prescindere tali rilievi in punto di inammissibilità, va rilevato che la facoltà di scelta del concessionario tra due modalità di esecuzione forzata presso terzi non crea né una lesione del diritto di difesa dell'opponente né una rilevante disparità di trattamento tra i debitori esecutati, sia perché questi sono portatori di un interesse di mero fatto rispetto all'utilizzo dell'una o dell'altra modalità e possono in ogni caso proporre le opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi di cui all'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, sia perché non sussiste «un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole procedurali» (*ex plurimis*, ordinanze n. 67 del 2007 e n. 101 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento di Francesco Carlo Rizzuto, in proprio;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevata dal Tribunale ordinario di Genova, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 394

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Nozione di area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Questione avente ad oggetto norma di interpretazione autentica retroattivamente sostituita da successiva norma interpretativa - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 30 settembre 2005, n. 203 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248), art. 11-*quaterdecies*, comma 16.
- Costituzione, art. 42, terzo comma.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Norma di interpretazione autentica intesa ad estendere la relativa nozione anche all'ipotesi di mancata adozione dei necessari strumenti attuativi del piano regolatore generale - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36, comma 2.
- Costituzione, art. 42, terzo comma.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Area fabbricabile rilevante per l'applicazione dell'imposta - Norma di interpretazione autentica intesa ad estendere la relativa nozione anche all'ipotesi di mancata adozione dei necessari strumenti attuativi del piano regolatore generale - Asserita lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata - Evocazione di parametro inconferente - Idoneità anche della sola potenziale edificabilità dell'area ad influire sul valore di mercato del terreno ed a rappresentare, quindi, adeguato indice di capacità contributiva - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36, comma 2.
- Costituzione, art. 42, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso con ordinanza depositata il 13 dicembre 2007 dalla Commissione tributaria provinciale di Messina, nel giudizio vertente tra Antonino Sciotto ed il Comune di Milazzo, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 novembre 2008 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di un avviso di liquidazione dell'ICI dell'anno 1999, notificato in data 30 dicembre 2003 e relativo ad un terreno qualificato come edificabile dalle previsioni di un piano regolatore generale non attuato, la Commissione tributaria provinciale di Messina, con ordinanza depositata il 13 dicembre 2007, ha sollevato, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248;

che, con riferimento all'ICI (cioè al tributo oggetto del giudizio principale), le disposizioni censurate stabiliscono, rispettivamente, che un'area è da considerare fabbricabile: a) «se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo» (art. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005); b) «se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo» (art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006);

che, secondo quanto premette il giudice rimettente: a) prima dell'instaurazione del giudizio principale, era insorto un contrasto giurisprudenziale sull'interpretazione dell'art. 2, comma 1, lettera b), primo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) — in forza del quale «per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità» —, con riguardo all'assoggettabilità all'ICI come fabbricabili delle aree che, pur essendo considerate utilizzabili a scopo edificatorio dal piano regolatore generale, non erano effettivamente suscettibili di edificazione a causa della mancata approvazione dei necessari piani attuativi ovvero dell'esistenza di misure di salvaguardia adottate dal Comune (il rimettente cita, in senso favorevole alla qualificabilità come fabbricabili di dette aree, la sentenza della Corte di cassazione civile n. 16751 del 2004; in senso sfavorevole, le sentenze della stessa Corte n. 21573 e n. 21644 del 2004); b) a dirimere legislativamente detto contrasto, nel frattempo sottoposto all'esame delle sezioni unite civili della Corte di cassazione con ordinanza di tale Corte n. 10062 del 2005, erano sopravvenute le due denunciate disposizioni di legge; c) dette disposizioni — avendo entrambe, secondo il rimettente, «inequivocabile» natura di interpretazione autentica (per la parte relativa all'ICI, la sola rilevante ai fini di causa) dell'art. 2, comma 1, lettera b), primo periodo, del decreto legislativo n. 504 del 1992 ed avendo entrambe, perciò, efficacia retroattiva — sono applicabili nel giudizio principale e, pertanto, determinano l'imponibile dell'ICI, «stante il chiaro dettato normativo», in base al valore di mercato dell'area di proprietà del contribuente, «classificata edificabile dal piano regolatore generale del Comune di Milazzo, pur non essendo immediatamente edificabile per la carenza di un piano attuativo dello stesso P.R.G.»;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza delle sollevate questioni, il giudice *a quo* — dopo aver ricordato che il «contrasto» delle medesime disposizioni censurate «con gli artt. 3 e 53 Cost.» è già stato sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale «con proprie ordinanze sia dalla Commissione tributaria regionale del Lazio (Ord. n. 313 del 30 agosto 2006 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - I^a serie speciale - n. 18 del 9 maggio 2007 pag. 103) e sia dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza (Ord. n. 29 del 13 marzo 2007)» — afferma che le denunciate norme d'interpretazione autentica violano l'art. 42 della Costituzione, perché danno luogo «nei fatti» ad «una sostanziale espropriazione di un bene senza indennizzo alcuno», disciplinando un'«imposta ordinaria sul patrimonio» che sottopone a «prolungata tassazione nel tempo» aree «soltanto potenzialmente edificabili sulla base delle previsioni del P.R.G.» e, perciò, «determina alla lunga (dopo 10-15 anni) una sommatoria di imposte pagate pari o molto prossime alla parità o se del caso superiore, al valore di mercato del bene»;

che, al riguardo, il giudice rimettente osserva che detta conseguenza espropriativa non si verifica «nel caso della tassazione del fabbricato o del terreno agricolo», perché in questo caso «l'imposizione è contenuta in misura percentuale della rendita (e quindi del reddito) conseguito, senza costituire una incidenza secca sul valore del bene, improduttivo di alcun reddito come nel caso di un'area edificabile»;

che, sempre secondo il rimettente, nella fattispecie di causa non «può invocarsi alcuna forma di restituzione» dell'imposizione, perché «l'art. 13 della legge istitutiva del tributo (d.lgs. n. 504/1992) statuisce che soltanto «per

le aree divenute inedificabili” il rimborso spetta limitatamente all’imposta pagata e comunque per un periodo non eccedente dieci anni ed a condizione che il vincolo di inedificabilità perduri per almeno tre anni», con la conseguenza che, per effetto di dette limitazioni, il rimborso non è applicabile al caso di un terreno che, in quanto qualificato come edificabile dalla previsione di un P.R.G. rimasto inattuato, sia stimato ai fini dell’ICI, come nella specie, sulla base del suo valore venale;

che, in ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che: *a)* con l’avviso impugnato, il Comune di Milazzo ha liquidato, ai fini dell’ICI relativa all’anno 1999, il valore di un terreno del contribuente, stimandolo in base al valore venale in comune commercio, invece che in base al reddito dominicale risultante in catasto; *b)* detto terreno è inserito in una zona qualificata come edificabile dal piano regolatore generale, ma per la quale è prevista, come condizione di edificabilità, la redazione di un piano particolareggiato [*recte*: di lottizzazione] comprendente una superficie di almeno dieci ettari, «superficie questa notevolmente superiore a quella posseduta» dal contribuente, con la conseguenza che quest’ultimo «di fatto non può in alcun modo utilizzare dal punto di vista edificatorio il terreno di cui è proprietario»; *c)* nel caso di specie, non sono stati adottati strumenti urbanistici attuativi del suddetto piano generale, «nonostante siano trascorsi quasi venti anni dalla adozione del P.R.G.»; *d)* le due disposizioni denunciate, recando un’interpretazione autentica (per la parte che qui interessa ai fini di causa) dell’art. 2, comma 1, lettera *b)*, primo periodo, del decreto legislativo n. 504 del 1992, hanno efficacia retroattiva e, dunque, sono applicabili nel giudizio principale;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate;

che la difesa erariale preliminarmente eccepisce l’inammissibilità delle questioni per «astrattezza e per la mancanza di riferimenti al pericolo concreto di una tassazione troppo severa»;

che, quanto al merito delle questioni, l’Avvocatura generale dello Stato afferma che: *a)* il diritto vivente (costituito, secondo la difesa erariale, dalla sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione n. 25506 del 2006) considera fabbricabile un’area sin dal suo inserimento tra le zone edificabili del piano regolatore generale, indipendentemente dalla definitiva approvazione di quest’ultimo; *b)* non è dubbio che uno strumento urbanistico *in itinere* conferisce al terreno da esso qualificato come edificabile un valore ben superiore a quello precedente; *c)* nel caso di «ritiro del piano» attributivo della qualifica di area fabbricabile, v’è comunque un sistema di rimborsi a favore degli interessati e, perciò, nemmeno sotto tale profilo vi è una lesione dell’evocato parametro costituzionale; *d)* «per i profili generali della tassazione in esame» deve essere richiamata l’ordinanza n. 41 del 2008 della Corte costituzionale.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Messina, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l’impugnazione di un avviso di liquidazione dell’ICI, dubita, in riferimento all’art. 42, terzo comma, della Costituzione, della legittimità degli artt. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248;

che, limitatamente all’ICI, le disposizioni denunciate stabiliscono che un’area è da considerare fabbricabile: *a)* «se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall’adozione di strumenti attuativi del medesimo» (art. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005); *b)* «se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall’approvazione della regione e dall’adozione di strumenti attuativi del medesimo» (art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006);

che il giudice rimettente muove dalla premessa che tali disposizioni — sempre con riguardo all’ICI — sono dotate di efficacia retroattiva ed incidono, pertanto, sulla precedente definizione di area fabbricabile rilevante ai fini dell’ICI e contenuta nell’art. 2, comma 1, lettera *b)*, primo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in forza del quale «per area fabbricabile si intende l’area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell’indennità di espropriazione per pubblica utilità»;

che, ad avviso del medesimo rimettente, le disposizioni censurate violano l’evocato parametro costituzionale, perché — disciplinando un’«imposta ordinaria sul patrimonio» che sottopone a «prolungata tassazione nel tempo» aree «soltanto potenzialmente edificabili sulla base delle previsioni del P.R.G.» e, perciò, determinando «alla lunga (dopo

10-15 anni) una sommatoria di imposte pagate pari o molto prossime alla parità o se del caso superiore, al valore di mercato del bene» medesimo — danno luogo, «nei fatti», ad «una sostanziale espropriazione di un bene senza indennizzo alcuno»;

che tali questioni sono in parte manifestamente inammissibili ed in parte manifestamente infondate;

che va dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione concernente il menzionato art. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, perché di tale disposizione il giudice rimettente non deve fare applicazione nel giudizio *a quo*;

che, infatti — come già rilevato da questa Corte nelle ordinanze n. 266 e n. 41 del 2008, come affermato in varie pronunce delle sezioni unite civili della Corte di cassazione e come ritenuto dallo stesso rimettente —, l'art. 36, comma 2, del citato decreto-legge n. 223 del 2006, ha sostituito, in riferimento all'ICI e con effetto *ex tunc*, la disciplina dettata dall'indicato art. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, con la conseguenza che detto art. 36, comma 2, è l'unica disposizione, delle due denunciate, a trovare applicazione nel giudizio principale;

che, quanto alla questione prospettata con riferimento all'art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, la difesa erariale ne eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità per «astrattezza e per la mancanza di riferimenti al pericolo concreto di una tassazione troppo severa» e, pertanto, per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che l'eccezione non è fondata;

che il giudice rimettente, infatti, ha adeguatamente motivato in punto di rilevanza, affermando che: *a*) la disposizione denunciata, recando un'interpretazione autentica (per la parte che interessa ai fini di causa) dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), primo periodo, del decreto legislativo n. 504 del 1992, ha efficacia retroattiva e, dunque, è applicabile nel giudizio principale; *b*) il terreno del contribuente, la cui stima secondo il valore venale in comune commercio è stata contestata in giudizio, è inserito in una zona qualificata come edificabile dal piano regolatore generale, ma per la quale è prevista, come condizione di edificabilità, la redazione di un piano particolareggiato [*recte*: di lottizzazione] non adottato e non adottabile ad iniziativa del solo ricorrente;

che ciò è sufficiente a far ritenere che il giudice *a quo* deve effettivamente applicare, nel giudizio principale, la norma censurata, con conseguente rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che non ha, poi, importanza se, nella specie, si sia o no verificato in concreto il denunciato «effetto espropriativo» del tributo, perché tale effetto riguarda il profilo non della rilevanza, ma della fondatezza della questione ed è quindi sufficiente, nella prospettiva del rimettente, la mera eventualità che detto effetto si possa verificare e che, conseguentemente, la norma denunciata sia dichiarata incostituzionale e, quindi, non applicabile nel giudizio *a quo*;

che, nel merito, il giudice rimettente lamenta che, in forza del denunciato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, l'ICI non «è contenuta in misura percentuale della rendita» conseguita dall'immobile oggetto del tributo, ma la sua applicazione comporta un'«incidenza secca» sul valore di detto bene (ritenuto dal medesimo rimettente «improduttivo di alcun reddito») e, quindi, dà luogo, «nei fatti» e «alla lunga», ad «una sostanziale espropriazione di un bene senza indennizzo alcuno»;

che, dunque, il giudice *a quo* censura la scelta del legislatore di commisurare al valore venale in comune commercio — e non alla rendita — l'ICI sui terreni qualificati fabbricabili da uno strumento urbanistico ancora inattuato;

che tale censura — prospettata dal rimettente con riguardo soltanto all'ICI sui terreni edificabili di cui all'art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, ma generalizzabile ad ogni tipo di imposta periodica patrimoniale che abbia come base imponibile il valore venale — è manifestamente infondata;

che, in primo luogo, il rimettente inesattamente sussume il caso sottoposto al suo esame nella fattispecie di «espropriazione di un bene senza indennizzo» limitandosi a evocare a parametro l'art. 42, terzo comma, Cost.;

che al riguardo, contrariamente a quanto ritiene il giudice *a quo*, il pagamento dell'ICI, attenendo all'adempimento, mediante versamento diretto di una somma di denaro, di un obbligo tributario, non rientra nelle ipotesi di espropriazione di beni previste dall'evocato terzo comma dell'art. 42 Cost.; e ciò neppure nel caso in cui il contribuente non abbia a disposizione denaro liquido e, per adempiere detto obbligo, alieni a terzi uno o più beni di sua proprietà;

che, di conseguenza, trattandosi di un prelievo tributario, il parametro evocato è palesemente inconferente;

che, in secondo luogo, l'assunto del giudice *a quo*, per cui, in definitiva, le imposte patrimoniali sono costituzionalmente legittime solo se possono essere pagate con il reddito ritraibile dal cespite oggetto d'imposta, non trova fondamento nemmeno nel primo comma dell'art. 53 Cost., perché la capacità contributiva in ragione della quale il contribuente è chiamato a concorrere alle pubbliche spese esige solo l'oggettivo e ragionevole collegamento del tributo a un effettivo indice di ricchezza espresso, nella specie, dal valore del bene immobile «posseduto» dal soggetto passivo di imposta ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 (*ex plurimis*, in generale, sentenze n. 315 del 1994,

n. 42 del 1992, n. 373 del 1988 e, con particolare riferimento all'ICI, sentenze n. 119 del 1999 e n. 111 del 1997, le quali giustificano, altresì, il prelievo a carico dei soggetti passivi, per il fatto che essi, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano, con immediatezza, dei servizi e delle attività gestionali dei comuni);

che, perciò, va ribadito che, «quando sia censurata una misura fiscale alla stregua di provvedimento ablativo, la denuncia di incostituzionalità è disattesa ove sia rinvenibile una giustificazione economica alla specifica imposizione, indipendentemente dall'incidenza sul patrimonio del soggetto passivo, purché sussista il collegamento oggettivo del tributo ad un concreto presupposto impositivo» (ordinanza n. 395 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 21 del 1996);

che, proprio con riguardo al denunciato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, questa Corte ha già affermato che «la potenzialità edificatoria dell'area, anche se prevista da strumenti urbanistici solo *in itinere* o ancora inattuati, costituisce notoriamente un elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno e, pertanto, rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato, ai sensi dell'art. 53 Cost., in quanto espressivo di una specifica posizione di vantaggio economicamente rilevante» (ordinanze n. 266 e n. 41 del 2008);

che, in conclusione, la riferita denuncia di incostituzionalità deve essere disattesa, perché il presupposto fattuale della qualificazione di un'area come «edificabile» ad opera di uno strumento urbanistico generale non approvato o non attuato costituisce un indice di capacità contributiva che, giustificando la tassazione ai sensi dell'art. 53 Cost., esclude di per sé l'evocabilità dell'art. 42, terzo comma, Cost.;

che tali rilievi rendono superflua ogni considerazione circa le evidenti carenze del ragionamento del rimettente, il quale muove dall'erroneo presupposto che la base imponibile dell'ICI sui terreni agricoli sia costituita, nella sostanza, dalla rendita catastale, senza considerare che, a norma dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, detta base è costituita per ogni cespite immobiliare dal valore, determinato, a seconda del tipo di immobile, o in base alla rendita catastale (come è il caso dei fabbricati e terreni agricoli) o in base al valore venale (come è il caso delle aree fabbricabili).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Messina, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata dalla medesima Commissione tributaria provinciale di Messina, in riferimento all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 395

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Impugnazioni - Previsione, ad opera del d.lgs. n. 40 del 2006, dell'appellabilità delle ordinanze e delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione applicativa di sanzione amministrativa - Denunciato eccesso di delega, per estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2005 - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, art. 76; legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 1, commi 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso con ordinanza del 14 dicembre 2006 dal Tribunale di Genova, nel procedimento civile vertente tra Carfagno Sergio e il Comune di Genova, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, I^a serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 novembre 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Genova, con ordinanza del 14 dicembre 2006, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), «nella parte in cui ha introdotto l'appello avverso le ordinanze emesse dal giudice di pace», nonché avverso le sentenze emesse ai sensi dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'appello avverso una ordinanza emessa dal Giudice di pace di Genova, che ha dichiarato inammissibile l'impugnazione di un verbale di contestazione dell'illecito amministrativo previsto dall'art. 173 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, ad avviso del rimettente, l'art. 1, commi 2 e 3, lettere *a*) e *b*), della legge n. 80 del 2005, non avrebbe attribuito al Governo il potere di modificare la disciplina delle ordinanze e delle sentenze pronunciate ai sensi della legge n. 689 del 1981, quindi di stabilire che l'ordinanza resa all'esito della prima udienza, nel caso di mancata presentazione dell'opponente (art. 23, quinto comma, della legge n. 689 del 1981), e la sentenza che definisce detto giudizio (art. 23, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981) sono impugnabili con l'appello;

che, inoltre, la circostanza che l'ordinanza appellata è stata pronunciata «sul presupposto dell'avvenuto pagamento della sanzione», non ai sensi dell'art. 23, quinto comma, della legge n. 689 del 1981, farebbe comunque emergere un dubbio di legittimità costituzionale, poiché non sarebbe «lecito ritenere che, a fronte della riforma» realizzata con la norma censurata, per detta sola ipotesi sia prevista l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione;

che, peraltro, secondo il Tribunale, l'art. 26 del d.lgs. n. 40 del 2006 non avrebbe chiarito se il giudizio di appello debba proporsi con ricorso, ovvero con citazione e, comunque, avrebbe introdotto un secondo grado di merito, in contrasto con la scelta operata in precedenza dal legislatore ordinario ed in violazione dei principi e criteri direttivi stabiliti con la legge-delega;

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

Considerato che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), l'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che il rimettente censura il citato art. 26, in quanto ha reso ammissibile l'impugnazione con l'appello sia dell'ordinanza pronunciata dal Giudice di pace ai sensi del quinto comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sia della sentenza che definisce il giudizio, prima appellabile in virtù dell'abrogato ultimo comma di quest'ultima disposizione: nella motivazione, il Tribunale ha prospettato dubbi di legittimità costituzionale anche in riferimento alla mancata introduzione di tale mezzo di impugnazione avverso l'ordinanza emessa nel caso di pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria (art. 204-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1995), e cioè non ai sensi del citato art. 23, comma quinto;

che, a suo avviso, la norma censurata non rinverrebbe idonea base giuridica nella legge-delega n. 80 del 2005 e, inoltre, non avrebbe chiarito se il giudizio di appello debba proporsi con ricorso, ovvero con citazione, introducendo un secondo grado di merito, in contrasto con la scelta operata in passato dal legislatore ordinario ed in violazione dei principi e criteri direttivi stabiliti con la legge-delega;

che il rimettente non ha descritto compiutamente la fattispecie oggetto del giudizio ed ha censurato tutte le norme sopra indicate, le quali disciplinano fattispecie diverse e, evidentemente, non possono essere tutte applicabili nel processo *a quo*, omettendo quindi di precisare a quale di esse sia riconducibile il provvedimento impugnato;

che, in base al principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, non è possibile colmare la lacuna mediante l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale (ordinanza n. 251 del 2007);

che, pertanto, indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla modalità con cui sono stati prospettati i dubbi di legittimità costituzionale, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), dal Tribunale ordinario di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0945

N. 396

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Impugnazioni - Previsione ad opera del d.lgs. n. 40 del 2006 dell'appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione applicativa di sanzione amministrativa - Denunciato eccesso di delega per estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2005 - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata e, successivamente, manifestamente infondata dalla Corte costituzionale - Assenza di profili diversi o ulteriori rispetto a quelli già esaminati - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma, legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 1, commi 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso con ordinanza del 17 maggio 2007 dal Tribunale di Reggio Emilia nel procedimento civile vertente tra Mannironi Raffaele e la Prefettura di Reggio Emilia, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 novembre 2008 il giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con ordinanza del 17 maggio 2007, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 (*rectius*: art. 26, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), che ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'appello avverso una sentenza emessa dal Giudice di pace di Reggio Emilia, ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, che ha deciso l'opposizione ad un'ordinanza-ingiunzione;

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata, abrogando l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981, ha reso impugnabile con l'appello la citata sentenza, con conseguente rilevanza della questione;

che, secondo il Tribunale, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 80 del 2005, poiché la delega contenuta in quest'ultima disposizione non aveva ad oggetto la modifica dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981, neppure prevista dal citato art. 1, comma 3, lettera *a*), concernente «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio», fattispecie differente da quella disciplinata dall'art. 26, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 40 del 2006;

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

Considerato che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), l'art. 26, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), che ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), rendendo in tal modo impugnabile con l'appello la sentenza che decide l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione di irrogazione di una sanzione amministrativa, prima soltanto ricorribile per cassazione;

che una questione identica, sollevata in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, e sotto gli stessi profili, è stata dichiarata da questa Corte non fondata con la sentenza n. 98 del 2008 e, successivamente, manifestamente infondata con l'ordinanza n. 281 del 2008;

che dette pronunce hanno affermato che la corretta interpretazione dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, alla luce della finalità della legge delega di disciplinare il processo di cassazione in funzione nomofilattica (comma 3, lettera *a*) e del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, legittimavano il legislatore delegato ad adottare una norma diretta a limitare i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, anche modificando disposizioni non collocate nel codice di rito civile, con conseguente infondatezza del denunciato vizio di eccesso di delega;

che l'ordinanza non deduce profili o argomenti differenti rispetto a quelli valutati nella sentenza n. 98 del 2008 e nell'ordinanza n. 281 del 2008, con la conseguenza che la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

08C0946

N. 397

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sanzioni sostitutive (in particolare, libertà controllata) - Condotta del condannato contraria alle finalità rieducative e trattamentali - Conversione in pena detentiva della frazione di libertà controllata non eseguita - Ritenuta omessa previsione - Asserita lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Erroneo presupposto interpretativo già rilevato dalla Corte in precedente sentenza di non fondatezza di cui in motivazione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 108, primo comma.
- Costituzione, art. 27, comma terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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, Giuseppe FRIGO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 108, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza del 17 gennaio 2007 dal Tribunale di sorveglianza di Bari nel procedimento di sorveglianza relativo a V. G., iscritta al n. 413 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 5 novembre 2008 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale di sorveglianza di Bari, nel procedimento a carico di V. G., con ordinanza del 17 gennaio 2007 ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 108, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede che la frazione di libertà controllata non ancora eseguita possa essere convertita in pena detentiva nel caso in cui si accerti una condotta del condannato che, pur non costituendo una diretta violazione delle prescrizioni impartite con il provvedimento di conversione, sia comunque chiaramente contraria alle finalità rieducative e trattamentali previste;

che il rimettente premette, in fatto, che il magistrato di sorveglianza di Bari con ordinanza del 9 marzo 2000, dopo aver accertato lo stato d'insolvenza di V. G., ha disposto la conversione dell'originaria pena pecuniaria di lire 32.000.000, inflittagli dal Tribunale di Brindisi con sentenza del 5 ottobre 1992, in 427 giorni di libertà controllata;

che il provvedimento di conversione contiene, tra le altre, anche la prescrizione della sospensione della patente di guida per la durata della libertà controllata;

che il condannato, durante l'esecuzione della libertà controllata, è stato sorpreso alla guida di un'autovettura, benché avesse la patente sospesa e, inoltre, per ben tre volte è stato segnalato in compagnia di noti pregiudicati;

che il magistrato di sorveglianza, dopo aver provvisoriamente sospeso con effetto immediato l'esecuzione della libertà controllata, ha trasmesso gli atti al Tribunale di sorveglianza con proposta di conversione della parte residua di libertà controllata in uguale periodo di detenzione ai sensi dell'art. 108 della legge n. 689 del 1981;

che, a parere del Tribunale di sorveglianza, la questione sollevata è rilevante perché un'unica violazione delle prescrizioni impartite con il provvedimento di applicazione della libertà controllata non potrebbe determinare, ai sensi della norma censurata (art. 108 della legge n. 689 del 1981), la conversione della parte di libertà controllata ineseguita in pena detentiva, essendo necessaria, invece, una pluralità di violazioni da cui si possa desumere che il condannato non voglia osservare le prescrizioni medesime;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che il principio finalistico di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost., secondo il quale le pene devono tendere alla rieducazione del reo, connota tanto l'esecuzione delle pene detentive quanto di quelle pecuniarie;

che, inoltre, per rieducazione deve intendersi l'avvio, da parte della persona condannata, di un serio ed efficace percorso finalizzato alla rivisitazione critica dei reati commessi, all'abbandono di mentalità e prassi criminogene, all'allontanamento dagli ambienti delinquenziali frequentati, alla interruzione dei legami con persone dedite alla commissione di reati, alla riabilitazione e recupero dalla dipendenza da sostanze vietate e/o dannose, all'inclusione ed integrazione sociale e familiare;

che, fatta questa premessa, il Tribunale rimettente osserva come, nel caso al suo esame, il condannato, a fronte di un'unica violazione delle prescrizioni impartite, abbia posto in essere numerose altre condotte che, pur non implicando alcuna violazione del provvedimento di conversione, sono comunque sintomatiche della persistente volontà di continuare ad avere rapporti con pregiudicati e contesti criminali e di non avviare alcun reale e serio percorso di rivisitazione critica in ordine ai reati commessi;

che, per questo motivo, secondo il giudice *a quo*, l'art. 108, primo comma, legge n. 689 del 1981, interpretato, a suo avviso, dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che la conversione in pena detentiva sia possibile solamente se si accerti che il soggetto in libertà controllata abbia violato ripetutamente le prescrizioni ed abbia così dimostrato, *per facta concludentia*, di non essere disposto ad osservarle (è citata Cassazione, sentenza n. 3754 del 1998), violerebbe il principio finalistico della rieducazione del condannato di cui all'art. 27 Cost.;

che il Tribunale rimettente lamenta, in particolare, l'impossibilità di valorizzare quei comportamenti che, pur non concretandosi in violazioni delle prescrizioni, appaiono chiaramente sintomatici della volontà del soggetto in libertà controllata di non intraprendere con serietà un percorso autenticamente teso a riconsiderare i reati perpetrati, ad abbandonare prassi criminogene, ad allontanarsi da circuiti e contesti delinquenziali, a tagliare i rapporti con persone dedite al reato, a conseguire un'adequata inclusione sociale;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare la questione infondata;

che, a parere dell'Avvocatura dello Stato, la questione sollevata è frutto di un'errata impostazione di principio, in quanto la disciplina posta a raffronto con quella censurata (artt. 51, 51-ter e 53-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà») attiene alla concessione di un «beneficio» penitenziario in sostituzione di una pena detentiva, mentre la libertà controllata «che viene disposta direttamente in sentenza, afferisce ad un sistema sanzionatorio che, pur prevedendo in astratto una scelta secca tra pena detentiva e pena pecuniaria, in concreto consente l'irrogazione di pene di specie diversa: libertà controllata, lavoro sostitutivo»;

che la previsione di esclusioni oggettive e soggettive per la sostituzione servirebbe, secondo l'Avvocatura, a «soddisfare in concreto quelle esigenze di prevenzione generale o speciale che il legislatore normalmente si prefigge nel combinare una sanzione detentiva in astratto»;

che, in tal modo, il legislatore vuole assicurare che le sostituzioni avvengano non solo per pene detentive «brevi», ma anche per categorie di reati non particolarmente gravi e nei confronti di soggetti connotati da non particolare pericolosità;

che, pertanto, l'Avvocatura, pur rimarcando che il rimettente non lamenta l'irragionevolezza della norma per disparità di trattamento tra pena detentiva e libertà controllata, conclude che qualsiasi paragone tra la libertà controllata e analoghi istituti penitenziari è incongruo;

che, inoltre, la difesa governativa propone un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, nel senso che «mentre gli obblighi generali imposti dall'art. 56 della l. n. 689 del 1981 sono tipici e discendono dalla legge, il contenuto delle prescrizioni che possono accedere alla libertà controllata, ai sensi dell'art. 62 potrebbe essere «atipico» ed aggiuntivo rispetto ai primi, con funzione «individualizzante» del trattamento sanzionatorio, come sembrerebbe suggerire anche il richiamo, contenuto nell'ultimo comma dell'art. 56, ai servizi sociali con finalità di favorire il reinserimento sociale»;

che, in virtù di tale interpretazione, le prescrizioni potrebbero essere liberamente stabilite dal magistrato di sorveglianza e modificate in corso di esecuzione ai sensi dell'art. 64, in modo da vietare tutte quelle condotte (come frequentare pregiudicati o determinati luoghi di ritrovo) che potrebbero ostacolare il percorso di reinserimento sociale;

che, in tal modo, nulla vieterebbe al magistrato di sorveglianza di impostare il sistema delle prescrizioni in modo tale che la condotta del soggetto, che sia «contraria alle finalità rieducative», concretizzi una violazione delle prescrizioni impartite, con conseguente possibilità di sostituzione della libertà controllata con pena detentiva.

Considerato che il Tribunale di sorveglianza di Bari dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 108, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede che la frazione di libertà controllata non ancora eseguita possa essere convertita in pena detentiva nel caso in cui si accerti una condotta del condannato che, pur non costituendo una diretta violazione delle prescrizioni impartite con il provvedimento di conversione, sia comunque chiaramente contraria alle finalità rieducative e trattamentali previste;

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata, interpretata dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che la conversione in pena detentiva sarebbe possibile solamente se si accerti che il soggetto in libertà controllata abbia violato ripetutamente le prescrizioni ed abbia così dimostrato, per *facta concludentia*, di non essere disposto ad osservarle (così come affermato dalla Corte di cassazione con sentenza n. 3754 del 16 luglio 1998), violerebbe il principio finalistico della rieducazione del condannato di cui all'art. 27 Cost.;

che, in particolare, il giudice *a quo* lamenta l'impossibilità di valorizzare quei comportamenti che, pur non concretandosi in violazioni delle prescrizioni, appaiono chiaramente sintomatici della volontà del soggetto in libertà controllata di non intraprendere con serietà un percorso autenticamente teso a riconsiderare i reati perpetrati, ad abbandonare prassi criminogene, ad allontanarsi da circuiti e contesti delinquenziali, a tagliare i rapporti con persone dedite al reato, a conseguire un'adeguata inclusione sociale;

che la questione così prospettata è manifestamente infondata;

che, invero, il giudice *a quo* muove dall'erroneo presupposto interpretativo secondo il quale la violazione di una sola delle prescrizioni impartite con il provvedimento applicativo della libertà controllata non è condizione sufficiente ai fini della conversione in detenzione della parte restante di libertà controllata non ancora eseguita;

che, al contrario, l'art. 108, primo comma, testualmente dispone che «Quando è violata anche solo una delle prescrizioni inerenti alla libertà controllata, ivi comprese quelle inerenti al lavoro sostitutivo, conseguenti alla conversione di pene pecuniarie, la parte di libertà controllata o di lavoro sostitutivo non ancora eseguita si converte in un uguale periodo di reclusione o di arresto, a seconda della specie della pena pecuniaria originariamente inflitta»;

che nell'applicazione concreta della suddetta disposizione, al pari di quella analoga di cui all'art. 66 della legge n. 689 del 1981, era sorto un contrasto in giurisprudenza circa l'automatismo della conversione, ovvero se al verificarsi della violazione (anche di una sola) delle prescrizioni inerenti la libertà controllata si dovesse procedere automaticamente alla conversione, non residuando alcun margine di discrezionalità per il giudice di sorveglianza, o se, viceversa, questi dovesse valutare anche la gravità della violazione e l'ulteriore condotta del condannato quali indici di una inidoneità della sanzione ad assicurarne il reinserimento;

che, in tale situazione di contrasto interpretativo, è intervenuta questa Corte, la quale, con sentenza di non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, ha affermato che «tra la condotta che si discosta dal prescrizionale e l'accertamento della violazione che la norma postula, intercorre, [...] il necessario potere deliberativo che il giudice è chiamato a esercitare, in funzione, anche e soprattutto, del principio enunciato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. In tale prospettiva, allora, ci si avvede agevolmente che, essendo la conversione delle sanzioni sostitutive normativamente riguardata come il riconoscimento della inadeguatezza delle sanzioni medesime a perseguire la funzione rieducativa che è loro propria, il comportamento del condannato che abbia trasgredito «anche solo una delle prescrizioni» deve presentare connotazioni tali da costituire elemento sintomatico di quella inadeguatezza, così da assegnare al sistema la necessaria flessibilità e coerenza che, sola, può dirsi rispondente alle reali finalità dell'istituto ed all'invocato precetto costituzionale» (sentenza n. 199 del 1992);

che, dunque, è pacifico che l'art. 108, primo comma, della legge n. 689 del 1981, non richiede, ai fini della conversione, una plurima violazione delle prescrizioni, essendo, invece, sufficiente che risulti violata «anche solo una delle prescrizioni inerenti alla semidetenzione o alla libertà controllata», gravando sul giudice un onere di motivazione sul perché ritiene di dover procedere alla conversione in presenza di una sola violazione;

che, pertanto, allorché si è in presenza della violazione di almeno una delle prescrizioni tipiche impartite con il provvedimento di applicazione della libertà controllata, il giudice potrà comunque procedere alla conversione, valorizzando o la gravità oggettiva del comportamento violativo della prescrizione ovvero altre circostanze sintomatiche di una mancata volontà di reinserimento del condannato, come, ad esempio, l'assidua frequentazione di pregiudicati.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 108, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 398

Ordinanza 19 - 28 novembre 2008

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Infrazione del divieto di accesso nelle zone a traffico limitato - Trattamento sanzionatorio in caso di più violazioni della stessa disposizione - Assoggettamento del trasgressore alle sanzioni previste per ogni singola violazione - Mancata previsione dell'assoggettamento alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni alle infrazioni commesse - Insufficiente descrizione della fattispecie - Questione comunque astratta, ipotetica o (almeno) prematura - Manifesta inammissibilità.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 198, comma 2; legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Il Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e dell'art. 8, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza del 12 novembre 2007 dal Giudice di pace di Genova nel procedimento civile vertente tra Galvani Mario e il Comune di Genova, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio dell'8 ottobre 2008 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 12 novembre 2007, il Giudice di Pace di Genova nel corso di un giudizio promosso, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione, e dell'art. 8, primo comma, della legge n. 689 del 1981, sempre per violazione degli artt. 2 e 3 Cost.;

che il giudice *a quo* ritiene espressamente rilevante la questione pur se gli illeciti configurati dalla norma non siano stati ancora posti interamente a conoscenza del destinatario ricorrente;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente rileva che il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 198, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, per il divieto di accesso nelle zone a traffico limitato, secondo cui ad ogni violazione corrisponde una sanzione, viola il principio di ragionevolezza, anche perché nel sistema tributario si sono introdotti i principi del concorso materiale delle violazioni e delle violazioni continue, secondo la formula dell'art. 81 del codice penale, con il risultato di mitigare l'applicazione del cumulo materiale;

che l'art. 2 Cost., raccordato all'art. 3, secondo comma, Cost., mira al superamento di sperequazioni suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo della personalità, mentre la norma denunciata «arrecca un nocumento al *corpus* della persona, costituzionalmente protetto»;

che l'art. 3 Cost. non giustifica disparità di trattamento in assenza di peculiarità della fattispecie;

che l'art. 8 della legge n. 689 del 1981 accoglie il criterio del concorso materiale e della continuazione in tema di violazioni di previdenza e assistenza obbligatorie, mitigando la pena in ossequio ai principi di afflittività, dissuasione, retribuzione, con la conseguenza che non vi sarebbero ragioni per non applicare gli stessi principi alle violazioni al codice della strada, in contrasto sia con l'art. 2 Cost., che in quanto «norma aperta» richiederebbe il «riempimento» dei diritti, e non il «toglimento» sia con l'art. 3 Cost., per il trattamento differenziato di situazioni analoghe;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Giudice di pace di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede che, nell'ambito delle aree pedonali urbane e nelle zone a traffico limitato, il trasgressore ai divieti di accesso e agli altri singoli obblighi e divieti o limitazioni soggiace alle sanzioni previste per ogni singola violazione, per contrasto con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., così operando irragionevolmente sperequazioni ed arrecando nocumento alla personalità; nonché dell'art. 8, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede che gli autori di più violazioni, anche in tempi diversi, al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, in attuazione del medesimo disegno criminoso, soggiacciano alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., privando il cittadino di una norma di protezione e differenziando irragionevolmente situazioni analoghe;

che dall'esame dell'ordinanza di rimessione non si rinvergono gli esatti termini degli illeciti amministrativi oggetto del giudizio *a quo*, particolarmente con riguardo al numero di essi e ai tempi della loro commissione, mentre ne sarebbe stata necessaria l'indicazione, ai fini della valutazione della rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, in particolare per valutare se nella specie siano effettivamente configurabili più violazioni, o, viceversa, una sola violazione pur se oggetto di molteplici accertamenti (ordinanza n. 14 del 2007);

che ciò determina la manifesta inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie (ordinanze n. 49 del 2008 e n. 421 del 2007);

che, anche sotto altro profilo, la questione è manifestamente inammissibile per essere la stessa astratta, ipotetica, o almeno prematura, dal momento che, dalla descrizione fornita, risulterebbe che il contravventore abbia ricevuto una sola notifica relativa alla prima di quelle che ritiene essere una serie di violazioni al divieto di accesso alla zona a traffico limitato (sentenza n. 66 del 2005; ordinanze n. 311 e n. 56 del 2007).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e dell'art. 8, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 novembre 2008.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 70

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008
(della Regione Veneto)*

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera CIPE, d'intesa (non necessaria) con la Conferenza Unificata, su proposta del Ministero delle infrastrutture, di un piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad incrementare il patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Istituzione di uno specifico fondo destinato a finanziare l'attuazione del Piano e degli accordi - Lamentata adozione di norme di dettaglio con fonte regolamentare statale in materia di competenza regionale, inesistenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, non necessarietà dell'intesa, previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materia di potestà legislativa concorrente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa e regolamentare della Regione nella materia concorrente del «governo del territorio», violazione del principio di autonomia finanziaria, lesione del principio di sussidiarietà, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11. Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120.

Edilizia e urbanistica - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Cessione del patrimonio residenziale pubblico - Promozione di accordi, in sede di Conferenza Unificata, con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati - Individuazione di criteri specifici e dettagliati da seguire nella predisposizione degli accordi medesimi - Vincolo di destinazione all'uso dei proventi delle alienazioni - Istituzione di un fondo ministeriale per finanziamenti agevolati in favore delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa, da erogarsi secondo le norme definite con atto ministeriale - Lamentata ingerenza nel potere di gestione delle Regioni dei propri beni e del proprio patrimonio - Lamentata istituzione di fondo settoriale a destinazione vincolata in ambito di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nella materia residuale della gestione del patrimonio immobiliare degli IACP, violazione dell'autonomia finanziaria e patrimoniale delle Regioni.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 13.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Attribuzione alla fonte contrattuale della regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante - Lamentata carenza di coinvolgimento regionale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117 e 120.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione - Inserimento del dottorato di ricerca tra i titoli di studio che possono essere acquisiti con tale tipologia di contratto - Attivazione dell'apprendistato attraverso apposite convenzioni tra datori di lavoro e Università o altre istituzioni formative - Mancato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, irragionevolezza.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 3, 5, 117 e 120.

Impresa e imprenditore - Strumenti di attrazione degli investimenti e realizzazione di progetti di sviluppo di impresa - Definizione con decreto di natura non regolamentare del Ministro per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali, con parziale predeterminazione del contenuto - Lamentata incidenza su materie di competenza regionale residuale e concorrente - Lamentata carenza di forme di raccordo adeguate - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza residuale e concorrente della Regione, o, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 43, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, comuni ed altri enti locali - Attribuzione alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione del proprio patrimonio del carattere di variante allo strumento urbanistico generale, senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di Provincia e Regione - Lamentata adozione di norma specifica e autoapplicativa nella materia di competenza concorrente del «governo del territorio» - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa concorrente della Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 58.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Appalti pubblici - Modifica dell'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Compensi da destinarsi ai dipendenti pubblici che svolgono attività inerenti a un'opera o lavoro pubblico - Riduzione degli importi e corrispondente economia da versarsi ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Ritenuta spettanza alla Regione delle somme riferite ad attività regionali svolte da dipendenti regionali - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 8 e 9.
- Costituzione, art. 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, e compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici - Rideterminazione con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 - Lamentata introduzione di un limite puntuale ad una specifica voce di spesa, esorbitanza dai limiti statali nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 14.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Abolizione, per gli anni 2009, 2010 e 2011, della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, di cui all'art. 1, comma 796, lett. p), primo periodo, della legge n. 296 del 2006 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 19.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Misure normative e amministrative di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica sanitaria da adottarsi da parte delle Regioni - Destinazione dei risparmi conseguiti al servizio sanitario nazionale e alla copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket sanitario per gli anni 2009-2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 20.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Facoltà consentita alle Regioni di reintrodurre l'abolita quota di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria (ticket), ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute, lesione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni sotto il profilo delle entrate.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, comma 21.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria - Accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato per gli anni 2010 e 2011 subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato e la Regione che contempli una riduzione dello standard dei posti letto, una riduzione delle spese del personale, l'impegno della Regione ad attuare forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, compresi gli esentati - Previsione di intervento diretto dello Stato in caso di mancata intesa, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Lamentata interferenza nella materia residuale della organizzazione amministrativa della Regione e degli enti strumentali, o, in subordine, interferenza con norme di dettaglio nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, incidenza su singole voci di spesa - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della competenza legislativa, amministrativa e organizzativa della Regione, nonché dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del diritto alla salute, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 79, commi 1-bis e 1-ter.
- Costituzione, artt. 32, 97, primo comma, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Indebitamento - Divieto alle Regioni e agli enti locali di stipulare, fino all'adozione dell'apposito regolamento ministeriale e comunque per un anno, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 58 del 1998, di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi e con un piano, nonché di stabilire piani di ammortamento superiori ai trent'anni - Autoqualificazione delle disposizioni medesime quali principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica - Lamentata interferenza in ambiti regionali con norme di dettaglio, assenza di forme di coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, della potestà regolamentare e della competenza amministrativa regionale, compressione dell'autonomia finanziaria regionale, lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e, in subordine, del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 62, commi 01, 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e sesto, 118, 119 e 120.

Ricorso per la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa 7 ottobre 2008, n. 2883, 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, via F. 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, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale — per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. — degli artt. 11, 13, 23, commi 1, 2, 3 e 4, 43, comma 1, 58, 61, commi 8, 9, 14, 19, 20 e 21; 62, commi 01, 1, 2 e 3, 179, commi 1-bis e 1-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» così come risultante a seguito della conversione, con modificazioni, operata dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 21 agosto 2008 - Supplemento ordinario, n. 196.

FATTO E DIRITTO

1. — Con il ricorso che segue la Regione Veneto lamenta avanti a codesta ecc.ma Corte l'incostituzionalità, per lesione delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite, di alcune disposizioni normative contenute nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, così come risultante dalla sua conversione, con modifiche, operata dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Come noto, il suddetto provvedimento normativo reca «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» e costituisce, seppur in forma insolita, la legge finanziaria per il 2009.

Anche quest'anno in essa non mancano previsioni normative che — talora con strumenti nuovi e, talora, con mezzi già usati e addirittura già censurati da codesta Corte — tentano di porre nel nulla la volontà del costituente e di ignorare la riforma del Titolo V, avvenuta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Seguono le specifiche doglianze avanzate dalla regione ricorrente.

2. — Si vengono di seguito a considerare le censure relative alla disciplina posta dal legislatore statale agli artt. 11 e 13 del suddetto provvedimento normativo.

Trattandosi di due disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica, sembra opportuno premettere alle specifiche doglianze un breve richiamo alla giurisprudenza costituzionale sul punto.

2.1 — Codesta ecc.ma Corte ha chiarito (da ultimo molto limpidamente con la sentenza 21 marzo 2007, n. 94) che la materia «edilizia residenziale pubblica», pur non essendo ricompresa nell'elenco di materie di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 Cost., non può essere ricondotta alla potestà legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma.

La materia, infatti, possiede quel carattere di «trasversalità» individuato dalla giurisprudenza a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost. e ad oggi (in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione) si estende su tre livelli normativi.

«Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione — che, qualora esercitata rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. — si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale (...) Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (...) Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (così in Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 94).

2.2 — Seguono le censure relative all'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008 così come risultante a seguito della conversione con legge n. 133/2008, non prima, però, di averne richiamato il dettato.

L'art. 11, rubricato «Piano casa», recita: «1. Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, è approvato con decreto del Presidente

del Consiglio dei ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un piano nazionale di edilizia abitativa.

2. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per: *a)* nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; *b)* giovani coppie a basso reddito; *c)* anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; *d)* studenti fuori sede; *e)* soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; *f)* altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; *g)* immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

3. Il Piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso i seguenti interventi: *a)* costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; *c)* promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; *d)* agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; *e)* realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

4. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.

5. Gli interventi di cui al comma 4 sono attuati anche attraverso le disposizioni di cui alla parte II, titolo III, Capo III, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, mediante: *a)* il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; *b)* incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; *c)* provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; *d)* la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera *a)* con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; *e)* la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2.

6. I programmi di cui al comma 4 sono finalizzati a migliorare e a diversificare, anche tramite interventi di sostituzione edilizia, l'abitabilità, in particolare, nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano.

7. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 3, lettera *e)* l'alloggio sociale, in quanto servizio economico generale, ed identificato, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea, come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

8. In sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, sono appositamente disciplinati le modalità e i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie, potendosi conseguentemente disporre, in caso di scostamenti, la diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti. Le abitazioni realizzate o alienate nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo possono essere oggetto di successiva alienazione decorsi dieci anni dall'acquisto originario.

9. L'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

10. Una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati, può essere destinata alla realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti locali.

11. Per la migliore realizzazione dei programmi, i comuni e le province possono associarsi ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati di interesse strategico nazionale. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni.

12. Per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni. Gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti. A tale scopo le risorse di cui agli articoli 21, 21-bis e 41 del citato decretollegge n. 159 del 2007 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sul fondo di cui al presente comma, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

13. Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

L'articolo, in sostanza, prevede l'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, su proposta del Ministero delle infrastrutture, di un piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad incrementare il patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente.

Al suddetto piano si aggiungeranno degli accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana.

Al comma 12 è prevista, inoltre, l'istituzione di uno specifico fondo destinato a finanziare l'attuazione del Piano e dei suddetti accordi.

Tanto premesso, risulta evidente che la disposizione normativa sottoposta al sindacato di codesto ecc.mo Collegio si occupa, innanzitutto, di programmazione di edilizia residenziale, ossia di un profilo della materia «edilizia residenziale pubblica» che, come chiarito dalla giurisprudenza citata di codesta Corte, ricade nell'ambito del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Trattandosi di materia di legislazione concorrente, allo Stato spetterebbe solo di dettare i principi fondamentali, lasciando che su ogni altro aspetto sia la Regione a normare. Così non è certo avvenuto nel caso di specie: il legislatore statale ha, infatti, previsto che dell'intera programmazione si occupi lo Stato, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. E non sembra inutile evidenziare che la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata, per quanto posta come condizione indefettibile per l'approvazione del suddetto d.P.C.m., non soddisfa minimamente il dettato costituzionale che attribuisce alla regione il potere legislativo, ad esclusione dei principi fondamentali, in materia.

Sembra, poi, opportuno, considerare che, avendo la disposizione impugnata già elencato compiutamente le finalità specifiche e gli interventi concreti che il piano potrà adottare, l'intesa che comunque dovesse ottenersi in sede di Conferenza Unificata non potrebbe considerarsi il frutto di una ponderazione davvero libera delle regioni.

Sempre con riguardo alla previsione di approvazione di un c.d. piano casa, deve, infine, rilevarsi che la scelta di un decreto del Primo Ministro risulta contraria a Costituzione anche sotto un ulteriore profilo: la suddetta fonte regolamentare è, infatti, destinata a disciplinare un settore che, per quanto già ampiamente ricordato, non è di competenza legislativa esclusiva statale, in aperto contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost.

In subordine, poi, ammesso e non concesso che si ritenesse di poter giustificare la lesione delle competenze legislative regionali utilizzando l'istituto della c.d. attrazione in sussidiarietà, sembra opportuno svolgere fin da ora alcune considerazioni difensive.

Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, individuato quali condizioni devono necessariamente sussistere perché la suddetta «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in materia di «programmi di edilizia residenziale pubblica» possa legittimamente avvenire.

Accanto alla sussistenza di un interesse unitario — neppure evocato nel provvedimento impugnato e comunque piuttosto discutibile nel caso di specie — e alla previsione di una previa intesa con la Conferenza unificata, la deroga al riparto delle competenze legislative deve risultare proporzionata. Con specifico riguardo alla materia «edilizia residenziale pubblica», codesto Collegio ha affermato sussistere la proporzionalità quando «lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale» (Corte cost., sent., 23 maggio 2008, n. 166).

Dal momento che nel caso sottoposto al sindacato del Giudice delle leggi lo Stato pretende, invece, proprio di sostituirsi *in toto* alle regioni nella pianificazione, il requisito della proporzionalità non è rispettato, con conseguente violazione dell'art. 120 Cost. ed evidente spregio del principio di leale collaborazione.

L'inosservanza del dettato costituzionale è, sotto questo profilo, ancora più grave nel comma 4 dell'art. 11 impugnato, ove si prevede che, in caso di mancato raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata entro il breve termine di novanta giorni, gli accordi di programma finalizzati a concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti del territorio, siano approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «bypassando» del tutto l'accordo con le regioni.

La suddetta previsione, infatti, attribuisce al Governo un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata, invece, dalla «paritaria codeterminazione dell'atto» (cfr. Corte cost., sent., 6 febbraio 2007, n. 24, ove si dichiara l'illegittimità costituzionale di un'analogia previsione normativa della Regione Puglia).

Sempre con riguardo alla disposizione normativa di cui all'art. 11 impugnato, la regione ricorrente lamenta, infine, la violazione del principio di autonomia finanziaria derivante dall'istituzione, nel comma 12, di un fondo destinato all'attuazione del c.d. piano casa.

Il legislatore centrale, infatti, non può prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente, quale certamente è l'«edilizia residenziale pubblica», senza con ciò opporsi al dettato dell'art. 119 Cost.

Come codesto ecc.mo Collegio ha chiarito, 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, comma 4, 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, comma 5, 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), cosa che evidentemente non è stata prevista dalla disposizione impugnata.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli articoli 117 e 119 Cost. e, in subordine, con l'art. 120 Cost., il principio di leale collaborazione, nonché con l'art. 119 Cost.

2.3 — Si viene ora a trattare dell'art. 13. Rubricato «Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico», in esso si prevede testualmente che: «l. Al fine di valorizzare gli immobili residenziali costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, e di favorire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei predetti Istituti.

2. Ai fini della conclusione degli accordi di cui al comma 1, si tiene conto dei seguenti criteri: a) determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari in proporzione al canone di locazione; b) riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto, purché i soggetti interessati non siano proprietari di un'altra abitazione, in favore dell'assegnatario non moroso nel pagamento del canone di locazione o degli oneri accessori unitamente al proprio coniuge, qualora risulti in regime di comunione dei beni, ovvero, in caso di rinuncia da parte dell'assegnatario, in favore del coniuge in regime di separazione dei beni, o, gradatamente, del convivente more uxorio, purché la convivenza duri da almeno cinque anni, dei figli conviventi, dei figli non conviventi; c) destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo.

3. Nei medesimi accordi, fermo quanto disposto dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, può essere prevista la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili.

3-bis. Al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa, a partire dal 1° settembre 2008 è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù, un Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate le modalità operative di funzionamento del Fondo di cui al primo periodo.

3-ter. Gli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640, non trasferiti ai comuni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi della legge 23 dicembre 2000, n. 388, possono essere ceduti in proprietà agli aventi diritto secondo le disposizioni di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, a prescindere dai criteri e requisiti imposti dalla predetta legge n. 640 del 1954.

3-quater. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. La dotazione del fondo è stabilita in 60 milioni di euro per l'anno 2009, 30 milioni di euro per l'anno 2010 e 30 milioni di euro per l'anno 2011. A valere sulle risorse del fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Alla ripartizione delle risorse e all'individuazione degli enti beneficiari si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Al relativo onere si provvede, quanto a 30 milioni di euro per l'anno 2009, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per il medesimo anno, dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, mediante corrispondente riduzione della dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.».

L'art. 13 in esame, quindi, dispone innanzitutto che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro per i rapporti con le regioni promuovano la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari, dettando, tra l'altro, criteri specifici e dettagliati da seguire nella predisposizione degli stessi.

La disposizione normativa impugnata ripropone, sul punto, anche se con formulazione parzialmente diversa, i contenuti di cui ai commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria per il 2006) già impugnati dalla Regione Veneto avanti a codesta ecc.ma Corte e da Essa dichiarati costituzionalmente illegittimi (il riferimento è a Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 94).

Ancora una volta, infatti, lo Stato — seppur, ora, prevedendo la stipulazione di un accordo con gli enti territoriali — tenta di intervenire nella disciplina della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP, ignorando il fatto che si tratta di ambito materiale «sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.» (cfr. Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 94).

Nelle materie di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. — sia consentito di ricordarlo — la competenza legislativa regionale è esclusiva. Ciò significa che essa è tenuta a rispettare, ai sensi del primo comma del medesimo articolo, solo la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali, mentre non necessita di essere preceduta o altrimenti vincolata da alcuna intesa con lo Stato.

In ogni caso, sembra opportuno rilevare che gli accordi che i Ministri dovranno promuovere ben difficilmente potranno essere il frutto dell'incontro di due volontà egualmente libere e pari ordinate giacché i fondamentali contenuti degli stessi sono già stati dettagliatamente predeterminati dal legislatore statale.

Il secondo comma prescrive, infatti, che l'accordo tra Governo, regioni ed enti locali contenga: la proporzionalità tra canone e prezzo di vendita (lett. *a*), l'esercizio del diritto di opzione all'acquisto per l'assegnatario e altri soggetti, puntualmente individuati (lett. *b*), la destinazione specifica dei proventi dell'alienazione, che dovranno esser reinvestiti a favore di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo (lett. *c*).

In questo modo la legge dello Stato ha individuato non solo le scelte politiche di fondo, bensì gli indirizzi e la stessa disciplina specifica che dovrà essere adottata in tema di alienazione e reinvestimento degli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari.

Non basta: la normativa in esame viene ad incidere anche sull'autonomia finanziaria e patrimoniale delle regioni, in conseguente spregio dell'art. 119 Cost. Gli Istituti autonomi per le case popolari, infatti, sono enti strumentali della regione: ponendo vincoli alla disposizione del loro patrimonio immobiliare e all'utilizzo dei proventi che derivano dall'alienazione dello stesso, si condiziona sensibilmente lo spazio di autonomia che il legislatore costituzionale ha, invece, espressamente attribuito alla regione.

Ugualmente lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. è la previsione di cui al comma 3-*bis*.

Si tratta dell'istituzione di un fondo speciale a destinazione vincolata finalizzato a garantire l'acquisto della prima casa da parte delle coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.

Richiamando le argomentazioni svolte con riguardo ai finanziamenti a destinazione vincolata di cui al punto 2.2 del presente ricorso, si evidenzia, infatti, che il suddetto fondo è destinato ad operare in un ambito materiale sul quale lo Stato non ha competenza esclusiva e che esso non risulta sussumibile nella categoria di quelle «risorse aggiuntive» e destinate a determinati e specifici enti che soddisfano il disposto di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. Non si dimentichi, poi, 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), cosa che evidentemente non è stata prevista dalla disposizione impugnata, la quale rimette al Ministro della gioventù, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione delle modalità operative di funzionamento di detto fondo.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli articoli 117 e 119 Cost.

3. — Si tratta ora di esporre le censure che la Regione Veneto solleva con riguardo all'art. 23, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, così come risultante dalla sua conversione, con modifiche, operata con legge 6 agosto 2008, n. 133.

La disposizione normativa, rubricata «Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato», nei commi impugnati, prevede testualmente che: «1. All'articolo 49, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 le parole da «inferiore a due anni e superiore a sei» sono sostituite con «superiore a sei anni».

2. All'articolo 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 è aggiunto il seguente comma: «5-ter In caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale al fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

3. Al comma 1 dell'articolo 50 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 dopo le parole «alta formazione» sono inserite le seguenti: «compresi i dottorati di ricerca».

4. Al comma 3 dell'articolo 50 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 dopo le parole «e le altre istituzioni formative» sono aggiunti i seguenti periodi: «In assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative. Trovano applicazione, per quanto compatibili, i principi stabiliti all'articolo 49, comma 4, nonché le disposizioni di cui all'articolo 53.».

Le disposizioni impugnate apportano delle modifiche agli artt. 49 e 50 del decreto legislativo n. 267/03, rispettivamente afferenti l'«apprendistato professionalizzante» e l'«apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione».

Con particolare riguardo all'apprendistato professionalizzante, le modifiche introdotte riguardano, da una parte, l'eliminazione del termine di durata minimo del contratto e, dall'altra, l'attribuzione del potere di disciplinare la formazione aziendale ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro, con esclusione di una qualunque potestà di intervento regionale.

Quanto alle modifiche apportate all'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, invece, esse si risolvono nell'inserimento del dottorato di ricerca tra i titoli di studio che possono essere acquisiti con tale tipologia di contratto e nella previsione che, in assenza di una disciplina regionale che regolamenti l'apprendistato e ne definisca la durata, l'attivazione dell'apprendistato sia rimessa ad apposite convenzioni tra datori di lavoro e Università o altre istituzioni formative.

3.1 — Alla descrizione dei diversi profili di illegittimità rilevati dalla ricorrente, sembra opportuno premettere qualche breve cenno sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «apprendistato».

Codesta ecc.ma Corte ha, anche di recente, chiarito che «la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, ripartita, residuale delle regioni) e che alla composizione delle relative interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione». Il Giudice delle leggi ha osservato, infatti, che, «mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di formazione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali e determinazione dei principi fondamentali» (il riferimento è a Corte cost., sent., 19 dicembre 2006, n. 425; ma, nel medesimo senso, anche: Corte cost., sent., 7 dicembre 2006, n. 406; Corte cost., sent., 15 luglio 2005, n. 279).

Sulla scorta di queste osservazioni, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato non fondate le censure mosse da alcune regioni e dalla Provincia di Trento proprio contro alcune disposizioni normative del decreto legislativo n. 267/2003 sopra richiamato, tra le quali anche gli artt. 49 e 50 (cfr. Corte cost., sent., 28 gennaio 2005, n. 50). La loro conformità a Costituzione doveva, infatti, — così la Corte ha affermato — ritenersi garantita, con riguardo all'apprendistato professionalizzante, dalla previsione del coinvolgimento delle regioni (chiamate a stipulare un'intesa con le associazioni di datori e prestatori di lavoro) nella regolamentazione dei profili formativi; e, in materia di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o in un percorso di alta formazione, dall'attribuzione del potere di intervenire sulla regolamentazione e sulla durata dell'apprendistato stesso alle regioni, per i soli profili attinenti alla formazione, d'accordo con le associazioni di datori e prestatori di lavoro (sul punto si veda Corte cost., sent., 19 dicembre 2006, n. 425).

3.2 — Ma se codesta ecc.ma Corte ha ritenuto di poter dichiarare la legittimità costituzionale della disciplina statale in materia di apprendistato sulla base di questi presupposti è evidente che ove questi mancassero la soluzione dovrebbe essere di segno contrario.

È compito della regione ricorrente allora rilevare che la nuova disciplina in materia di apprendistato si caratterizza, diversamente, proprio per aver negato all'ente regionale la possibilità di concorrere, nel rispetto delle competenze legislative ad esso attribuite dalla Costituzione all'art. 117, alla definizione della disciplina dell'apprendistato.

Dall'art. 23 impugnato viene, infatti, escluso il coinvolgimento regionale nella regolamentazione dell'apprendistato aziendale (ora attribuita ai contratti collettivi di lavoro) e nelle convenzioni finalizzate ad attivare l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma (alle quali partecipano datori di lavoro, Università ed altre istituzioni informative).

È evidente, poi, che un intervento legislativo di tal fatta, nel caso di specie, risulta anche gravemente lesivo del principio di leale collaborazione che — come già evidenziato — codesta ecc.ma Corte ha indicato, al contrario, come il criterio cardine da attuare per l'esclusione ed, eventualmente, la composizione delle interferenze tra le diverse competenze legislative concorrenti-confliggenti in materia di disciplina sull'apprendistato.

Infine, il Veneto, oggi ricorrente, ritiene necessario sottolineare l'assoluta irragionevolezza della disciplina normativa introdotta dall'impugnato art. 23.

Irragionevole è la soppressione di un termine minimo per il contratto di apprendistato (che tra l'altro, al posto di contrastare il ricorso all'apprendistato per i lavoratori stagionali, favorisce l'elusione della legge sul punto); ma irragionevole è anche l'esclusione della regione dalla definizione della regolamentazione dell'apprendistato aziendale. La suddetta scelta, infatti, oltre a creare disagi organizzativi connessi all'attuale gestione regionale di un sistema di apprendistato integrato di formazione interna ed esterna, potrebbe comportare in futuro disfunzioni legate alla possibile mancata definizione da parte dei contratti collettivi della disciplina dell'apprendistato.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli articoli 3 e 117 Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

4. — Si prosegue, quindi, considerando l'art. 43, rubricato «Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa» che al primo comma (unico comma impugnato dal Veneto), stabilisce quanto segue: «Per favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali. Con tale decreto, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, per quanto riguarda le attività della filiera agricola e della pesca e acquacoltura, e con il Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede, in particolare a: *a)* individuare le attività, le iniziative, le categorie di imprese, il valore minimo degli investimenti e le spese ammissibili all'agevolazione, la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni concedibili nei limiti consentiti dalla vigente normativa comunitaria, criteri di valutazione dell'istanza di ammissione all'agevolazione; *b)* affidare, con le modalità stabilite da apposita convenzione, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. le funzioni relative alla gestione dell'intervento di cui al presente articolo, ivi comprese quelle relative alla ricezione, alla valutazione ed alla approvazione della domanda di agevolazione, alla stipula del relativo contratto di ammissione, all'erogazione, al controllo ed al monitoraggio dell'agevolazione, alla partecipazione al finanziamento delle eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento privato; *c)* stabilire le modalità di cooperazione con le regioni e gli enti locali interessati, ai fini della gestione dell'intervento di cui al presente articolo, con particolare riferimento alla programmazione e realizzazione delle eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento privato; *d)* disciplinare una procedura accelerata che preveda la possibilità per l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. di chiedere al Ministero dello sviluppo economico l'indizione di conferenze di servizi ai sensi dell'articolo 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Alla conferenza partecipano tutti i soggetti competenti all'adozione dei provvedimenti necessari per l'avvio dell'investimento privato ed alla programmazione delle opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento stesso, la predetta Agenzia nonché, senza diritto di voto, il soggetto che ha presentato l'istanza per la concessione dell'agevolazione.

All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui all'articolo 14-ter comma 3, della citata legge n. 241 del 1990, il Ministero dello sviluppo economico adotta, in conformità alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, un provvedimento di approvazione del progetto esecutivo che sostituisce, a tutti gli effetti, salvo che la normativa comunitaria non disponga diversamente, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato necessario all'avvio dell'investimento agevolato e di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza; *e)* le agevolazioni di cui al presente comma sono cumulabili, nei limiti dei massimali previsti dalla normativa comunitaria, con benefici fiscali».

Il legislatore statale, quindi, ha stabilito che, con decreto non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-regioni, siano stabiliti criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni

finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali, destinati a «favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa», predeterminando in parte il contenuto.

Si discute qui, dunque, di aiuti finanziari — seppur indiretti — alle imprese; imprese che possono operare nei più svariati settori (industria, commercio, turismo, servizi, pesca, allevamento, agricoltura...) ai quali corrispondono altrettante materie sulle quali la regione ha una potestà legislativa diversamente ampia, ma — al minimo — concorrente con quella dello Stato.

L'intervento del legislatore statale, quindi, ove destinato a trovare attuazione in ambiti di potestà legislativa esclusiva regionale, configura una lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost.; e, se attuato in materie di potestà concorrente, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che non si limita a porre i «principi fondamentali» della disciplina.

Se poi si considera che la determinazione di criteri, condizioni e modalità dei suddetti aiuti è rimessa ad un decreto, di natura per di più non regolamentare, del Ministro dello sviluppo economico, la violazione dell'art. 117 Cost. si fa decisamente più grave.

Nella denegata ipotesi, poi, in cui codesta ecc.ma Corte ritenesse conforme al riparto materiale di competenze di cui all'art. 117 Cost. la previsione di cui al primo comma dell'art. 43 valorizzando la — quanto meno dichiarata — finalità di «rafforzamento della struttura produttiva del Paese», ciononostante essa non potrebbe superare positivamente il vaglio del Giudice delle leggi.

La regione ricorrente lamenta, infatti, in via subordinata, la mancanza, nel caso di specie, di forme di raccordo e di leale collaborazione degne di questo nome.

Se è pur vero che il legislatore statale ha previsto che prima dell'emanazione del decreto del Ministro si debba sentire la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-regioni, è altrettanto evidente che non si tratta di una previsione sufficiente a legittimare una deroga tanto forte al normale riparto di competenze fra Stato e regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della relativa disciplina (*cf.*, *ex multis*, Corte cost., sent., 14 marzo 2008, n. 63; Corte cost., sent., 1 ottobre 2003, n. 303; Corte cost., sent., 24 giugno 2005, n. 242; Corte cost., sent., 1 giugno 2006, n. 214).

E ciò tanto più ave si consideri che la mancata previsione di una previa intesa consentirà sempre allo Stato, in futuro, di modificare la regolamentazione del caso senza necessità di tornare a coinvolgere la Conferenza Stato-regioni.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., o, in via subordinata, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

5. — La Regione Veneto ritiene, poi, che anche l'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, sia da dichiararsi illegittimo per contrasto con il dettato costituzionale.

Rubricato «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni comuni ed altri enti locali», in esso si stabilisce testualmente che: «1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.

3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1, è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

6. La procedura prevista dall'articolo 3-*bis* del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-*bis* del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-*bis* del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

7. — I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

8. — Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

9. — Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410».

In particolare la Regione Veneto lamenta la contrarietà a Costituzione della previsione che attribuisce alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione del proprio patrimonio il carattere di variante allo strumento urbanistico generale, senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di provincia e regione (se non nei casi di varianti relative a terreni agricoli ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dallo strumento urbanistico vigente).

Le disposizioni normative impugnate possono, senza alcun dubbio, inquadrarsi nella materia «governo del territorio», ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, terzo comma. Cost.

Trattandosi, dunque, di materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ora, non si vede come la previsione specifica ed autoapplicativa contenuta nella disposizione impugnata possa considerarsi «principio fondamentale», e come essa possa considerarsi rispettosa del riparto di competenze disegnato dalla Costituzione dal momento che comporterà il discutibilissimo risultato di porre nel nulla la pianificazione territoriale regionale mediante il provvedimento di un ente territoriale minore.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

6. — È giunto il momento di occuparsi dell'art. 61, rubricato «Ulteriori misure di riduzione della spesa ed abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica», di cui si impugnano i soli commi 8, 9, 14, 19, 20 e 21.

6.1 — Si inizia con il considerare le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 61.

Il comma 8 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2009 la percentuale, non superiore al due per cento, dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro che, ai sensi dell'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) veniva ripartita a favore del responsabile del procedimento e degli incaricati della redazione del progetto, della direzione dei lavori, del collaudo e dei loro collaboratori, venga, invece, destinata solo per lo 0,5% al fine indicato dal richiamato art. 92 e per il restante 1,5% venga versata in un capitolo di entrata del bilancio statale.

Al comma 9, invece, il legislatore statale stabilisce che il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o segretario di un collegio arbitrale sia versato in un apposito capitolo del bilancio dello Stato, al fine della sua riassegnazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi degli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato. Il medesimo dettato normativo trova altresì applicazione al compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di collaudo in materia di lavori pubblici. Infine rientrano nell'ambito oggettivo della disposizione anche i compensi per l'attività di arbitrato o di collaudo non ancora riscossi alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Con riguardo alle due disposizioni normative richiamate, la regione ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.

Se è ben vero che il legislatore statale non ha espressamente previsto che le suddette disposizioni si riferiscano anche alle Regioni e agli enti locali, tuttavia il richiamo all'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici riferito a tutte le amministrazioni aggiudicatrici rende obiettivamente incerto l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina impugnata.

È evidente che qualora lo Stato esigesse l'attuazione di quest'ultima anche nei confronti delle regioni e degli enti locali, ciò concreterebbe una grave violazione dell'art. 119 Cost.

Non solo, infatti, l'art. 61, commi 8 e 9, pone dei vincoli puntuali e significativi alle voci di spesa dei bilanci regionali e locali contrari a Costituzione (dal momento che non si traducono 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), ma dispone unilateralmente che le risorse intercettate dalle norme confluiscono nel bilancio statale.

Tanto premesso, la regione ricorrente ritiene opportuno adire la Corte costituzionale affinché, ove quest'ultima ritenesse applicabili disposti di cui all'art. 61, commi 8 e 9, anche alle regioni e gli enti locali, ne dichiari *in parte qua* l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 Cost.

6.2. — Si vengono ora a considerare congiuntamente le censure relative alle disposizioni normative di cui ai commi 14, 19, 20 e 21 dell'art. 61, trattandosi di previsioni legislative presentanti tutte, pur nelle inevitabili specificità, i medesimi profili di contrasto al dettato costituzionale.

Nel comma 14 il legislatore statale ha previsto che: «A decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, e ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008».

Il comma 19, invece, recita: «Per gli anni 2009, 2010 e 2011, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abolita. Resta fermo quanto previsto dal comma 21 del presente articolo».

Mentre il comma 20 stabilisce che: «Ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19: a) il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre ordinariamente lo Stato, di cui all'articolo 79, comma 1, del presente decreto, è incrementato di 400 milioni di euro su base annua per gli anni 2009, 2010 e 2011; b) le regioni: 1) destinano, ciascuna al proprio servizio sanitario regionale, le risorse provenienti dalle disposizioni di cui ai commi 14 e 16; 2) adottano ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa, dirette a realizzare la parte residuale della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19».

Infine il comma 21 stabilisce che, in luogo dell'adozione delle misure, tra le altre, di cui al comma 14 e al numero 2) della lettera b) del comma 20, le regioni possano applicare altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria purché di effetto equivalente.

Le previsioni normative richiamate devono evidentemente tutte inquadrarsi a cavallo tra le materie «tutela della salute» e, in particolare, «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che — come noto — sono ambiti di potestà legislativa concorrente, relativamente alla cui disciplina, quindi, allo Stato spetta la fissazione dei principi fondamentali, mentre alla regione compete la fissazione della normativa di dettaglio (art. 117, terzo comma, Cost.).

La complessa disciplina impugnata, tuttavia, non può essere considerata norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica, visto, anzi, il suo carattere estremamente dettagliato, particolarmente evidente laddove essa determina in una percentuale fissa la riduzione dei trattamenti economici spettanti ai direttori e ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali (comma 14). Essa, pertanto, è in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ma non basta: le disposizioni impugunate risultano tutte contrarie anche all'art. 119 Cost.

Per quanto riguarda in particolare il comma 14, esso introduce un limite puntuale ad una singola voce di spesa, violando, così, oltre all'art. 117, terzo comma, Cost., anche l'autonomia finanziaria regionale di spesa garantita e tutelata dall'art. 119 Cost.

Nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è, infatti, ormai consolidato l'orientamento secondo cui «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei

suddetti obiettivi» (cfr. 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; Corte cost., sent., 17 maggio 2007, n. 169; Corte cost., sent., 5 dicembre 2007, n. 412 e, da ultimo in Corte cost., sent., 24 aprile 2008, n. 120).

Le previsioni di cui ai commi 19 e 20 e 21, invece, risultano lesive del principio di autonomia finanziaria delle regioni sotto il profilo delle entrate. Menomata ne esce, infatti, l'autonomia finanziaria regionale relativamente al reperimento di risorse da destinare alla gestione di un settore, quello della tutela della salute, nel quale sono molto ampie le competenze legislative e amministrative dell'ente ricorrente.

In poco più di un anno e mezzo, a partire dalla legge finanziaria per il 2007 fino all'approvazione del provvedimento portato oggi all'attenzione della Consulta, il legislatore statale è intervenuto ben cinque volte — per altro in modo incoerente — pretendendo di imporre alle regioni i mezzi con i quali realizzare un contenimento della spesa sanitaria, anziché limitarsi a stabilire l'obiettivo finanziario, fissando l'importo di manovra, per lasciare poi all'autonomia regionale il compito di attuare il fine prefissato.

Il riferimento è alle previsioni di cui all'art. 1, comma 796, lett. p), primo periodo, della legge finanziaria 2007 (impugnate con ricorso n. 10/07), all'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 così come convertito dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17 (impugnato con ricorso n. 21/07), all'art. 1-*bis* del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 convertito con legge 17 maggio 2007, n. 64 (impugnato con ricorso n. 32/07), all'art. 2, comma 376, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e, da ultimo, alle disposizioni impugnate con l'odierno ricorso.

La violazione dell'autonomia di reperimento delle risorse non si realizza, infatti, esclusivamente con l'imposizione di un ticket fisso sulle prestazioni sanitarie, ma — come previsto proprio nei commi 19, 20 e 21 qui oggetto di censura — anche imponendo che l'importo di manovra individuato dallo Stato si realizzi mediante «misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie» ad esclusione di ogni altra modalità.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 61, commi 14, 19, 20 e 21 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

7. — Per affinità di materia, si ritiene opportuno trattare ora delle specifiche censure sollevate dalla Regione ricorrente con riferimento ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 79, rubricato «Programmazione delle risorse per la spesa sanitaria».

Le disposizioni normative impugnate testualmente prevedono, al comma 1-*bis*, che: «Per gli anni 2010 e 2011 l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato derivante da quanto disposto dal comma 1, rispetto al livello di finanziamento previsto per l'anno 2009, è subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008, che, ad integrazione e modifica dell'accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 207 del 6 settembre 2001, dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005 e dell'intesa Stato-regioni relativa al Patto per la salute del 5 ottobre 2006, di cui al provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 3 novembre 2006, contempli ai fini dell'efficientamento del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi, nonché al fine di non determinare tensioni nei bilanci regionali extrasanitari e di non dover ricorrere necessariamente all'attivazione della leva fiscale regionale: a) una riduzione dello standard dei posti letto, diretto a promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale; b) l'impegno delle regioni, anche con riferimento a quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, lettera c) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione e di efficientamento della rete ospedaliera, alla riduzione delle spese di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale anche attraverso: 1) la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica del personale in servizio e di conseguente ridimensionamento dei fondi della contrattazione integrativa di cui ai contratti collettivi nazionali del predetto personale; 2) la fissazione di parametri standard per l'individuazione delle strutture semplici e complesse, nonché delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente delle aree della dirigenza e del personale del comparto del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto comunque delle disponibilità dei fondi della contrattazione integrativa, così come rideterminati ai sensi di quanto previsto dal numero 1); c) l'impegno delle regioni, nel caso in cui si profili uno squilibrio di bilancio del settore sanitario, ad attivare anche forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, ivi compresi i cittadini a qualsiasi titolo esenti ai sensi della vigente normativa, prevedendo altresì forme di attivazione automatica in corso d'anno in caso di superamento di soglie predefinite di scostamento dall'andamento programmatico della spesa».

Mentre al comma *l-ter* si prevede che: «Qualora non venga raggiunta l'Intesa di cui al comma *l-bis* entro il 31 ottobre 2008, con la procedura di cui all'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono fissati lo standard di dotazione dei posti letto nonché gli ulteriori standard necessari per promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale nonché per le finalità di cui al comma *l-bis*, lettera *b*) del presente articolo».

In sostanza il legislatore statale, al comma *l-bis*, ha stabilito che l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato per gli anni 2010 e 2011 sia subordinato alla stipula di una specifica intesa fra lo Stato e le regioni e le province autonome che contempli, «ai fini dell'efficientamento del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi nonché al fine di non determinare tensioni nei bilanci regionali extrasanitari di non dover ricorrere necessariamente alla leva fiscale regionale»: una riduzione dello standard dei posti letto (lett. *a*); una riduzione delle spese di personale (lett. *b*); l'impegno delle regioni ad attuare, anche in via automatica, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, ivi compresi gli esentati (lett. *c*).

Mentre al comma *l-ter* si prevede che, in caso di mancata intesa entro il 31 ottobre 2008, sia direttamente lo Stato a provvedere mediante il procedimento di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 311/04 e previa intesa in Conferenza Stato-regioni.

Le norme in esame violano, innanzitutto, l'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui finiscono 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.

D'altra parte, anche inquadrando le disposizioni normative *de quibus* 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.), esse non si sottrarrebbero, comunque, visto il loro carattere dettagliato, ad una censura per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. dal momento che in esso si impone che, nelle materie di potestà legislativa concorrente, lo Stato si limiti a determinare i principi fondamentali regolatori della materia.

La disposizione di cui al comma *l-bis*, in particolare, infatti, non può essere considerata norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che essa indica puntualmente gli interventi di riduzione della spesa che la regione, con intesa, dovrà impegnarsi ad attuare. Mentre l'art. *l-ter* addirittura prevede che, in caso di mancata stipulazione dell'intesa di cui al comma *l-bis*, la determinazione dettagliata degli interventi di recupero risorse e tagli di spesa spetti allo Stato, il coinvolgimento delle regioni essendo ridotto all'espressione di un'intesa in Conferenza Stato-regioni.

Sia che le richiamate disposizioni vengano inquadrare nell'una materia (di potestà legislativa residuale), sia che vengano inquadrare nell'altra (di potestà legislativa concorrente), esse comunque violano l'art. 119 Cost.

Tali norme, infatti, nel porre limiti a singole determinate voci di spesa (quella sui ricoveri e sulle spese di personale), violano la piena autonomia di spesa delle regioni, che conferisce loro la libertà di scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre.

A proposito di quest'ultima censura, la regione ricorrente ritiene opportuno far seguire qualche considerazione con specifico riguardo all'imposta riduzione delle spese di personale sanitario.

È noto, infatti, l'orientamento di codesta ecc.ma Corte sul punto: la spesa per il personale non potrebbe essere considerata come una singola voce di bilancio, dal momento che si tratterebbe di un «rilevante aggregato della spesa concorrente» (cfr. Corte cost., sent., 17 maggio 2007, n. 169).

Sembra opportuno rilevare, tuttavia, che, per quanto «rilevante» il suddetto aggregato si individua in una singola voce di spesa e non si risolve nella totalità della stessa, con il risultato che, per quanto in un «range» piuttosto ampio, lo Stato non ha disposto una limitazione generale a tutte le spese correnti regionali, limitando di fatto la possibilità di scelta delle regioni.

Non si può tralasciare, inoltre, di sottoporre a codesto ecc.mo Collegio una rapida considerazione circa i margini di autonomia che, imposta la riduzione delle spese per il personale, in concreto, residua in capo agli enti in ordine a tale voce.

Si consideri, infatti, che le spese per il personale sono, nei fatti, in larga parte vincolate, dal momento che sono destinate principalmente alle retribuzioni dei dipendenti a tempo indeterminato. Ne consegue che, per limitare la

«macro» voce di spesa, le regioni non potranno far altro che limitare o bloccare l'avvicendamento nei posti a tempo indeterminato o contenere il ricorso ai rapporti di lavoro a tempo determinato; soluzioni entrambe che lasciano davvero ben poco margine di scelta alle c.d. autonomie regionali!

Da quanto fin qui rilevato, poi, sembra evidente che le disposizioni normative impugnate si pongono anche in contrasto con l'art. 118 Cost. dal momento che finiscono per incidere sull'autonomia organizzativa e di programmazione dell'attività degli enti oggetto dei suddetti limiti di spesa.

Con riguardo, infine, in particolare, al comma *l-bis*, lettere *a)* e *b)* 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». Le citate disposizioni normative, infatti, impongono, la prima, una riduzione dello standard dei posti letto diretto a sostituire al ricovero ordinario quello diurno e a quest'ultimo quello ambulatoriale, quando la situazione dei ricoveri è già in molte strutture drammaticamente insufficiente a soddisfare la tutela della salute del paziente; la seconda, una riduzione delle spese di personale del S.S.N. che non potrà che riverberarsi in una peggiore assistenza ai malati.

Anche la lettera *c)* del comma *l-bis*, poi, si connota per la sua contrarietà all'art. 119 Cost., sotto il profilo dell'autonomia delle regioni nel reperimento di risorse finanziarie, e all'art. 32 Cost., dal momento che prevede l'impegno delle regioni ad attuare, anche in via automatica, misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie anche a soggetti esentati, ossia persone già in particolare difficoltà per ragioni economiche o strettamente di salute.

Pertanto si chiede che codesto ecc.mo collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, commi *l-bis* e *l-ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, per contrasto con gli artt. 32, 97, 117, comma 4, 118 e 119 della Costituzione o, in via subordinata, per violazione degli artt. 32, 97, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

8. — È giunto il momento, infine, di denunciare i profili di illegittimità costituzionale rilevati con riguardo all'art. 62, commi 01, 1, 2, e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133.

Rubricato «Contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali», premesso al comma 01 che «Le norme del presente articolo costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», esso prevede che: «1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica previsti agli articoli 119 e 120 della Costituzione, alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti locali è fatto divieto di stipulare fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2, e comunque per il periodo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti all'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi. La durata dei piani di ammortamento non può essere superiore a trent'anni, ivi comprese eventuali operazioni di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge. Per gli enti di cui al presente comma, è esclusa la possibilità di emettere titoli obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, individua la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che i soggetti di cui al comma 1 possono stipulare e stabilisce i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni.

3. Restano salve tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni del presente articolo».

Le disposizioni normative impugnate si muovono nell'ambito della materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Lo Stato, però, anziché limitarsi a porre i «principi fondamentali» della disciplina, si spinge ad impedire alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2 e, comunque, per un anno dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, la stipulazione di contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di rimborso comprensive di capitale e interessi, e prevedendo, inoltre, che la durata dei piani di ammortamento non possa superare i trent'anni. E certo a confutare questo dato di fatto non può essere l'autoqualificazione di «principi fondamentali» predisposta dal legislatore statale all'impugnato comma 01.

Da ciò, dunque, deriva, innanzitutto, la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ma l'art. 62, al secondo comma, viola anche il disposto di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., dal momento che in un ambito materiale di competenza legislativa non esclusiva statale, affida a un regolamento l'individuazione della tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari che regioni, province e enti locali potranno stipulare e la determinazione dei criteri e delle condizioni per la conclusione delle relative operazioni.

Ma la violazione del dettato costituzionale forse più evidente, nella fattispecie sottoposta al vaglio di codesto ecc.mo Collegio, è quella dell'art. 119 Cost.

Dal divieto imposto a regioni, province ed enti locali di stipulare contratti su strumenti derivati e dalle altre restrizioni all'accesso al mercato finanziario derivanti direttamente dalle disposizioni impugnate (si pensi al divieto di ricorrere all'indebitamento mediante contratti che non prevedano determinate modalità di rimborso) e potenzialmente conseguenti all'emanando regolamento di cui al comma 2 dell'art. 62, discende, infatti, una rilevante compressione dell'autonomia finanziaria regionale relativamente al reperimento di risorse e, in particolare, al ricorso all'indebitamento, relativamente al quale l'unico limite posto dalla Costituzione è che esso sia finalizzato a finanziare spese di investimento.

Non basta: le previsioni normative impugnate si pongono in contrasto anche con gli artt. 97 e 118 Cost. Esse impediscono, infatti, alla Regione di disporre di mezzi utili per la copertura dal rischio di tasso e per il conseguente contenimento della spesa per oneri finanziari (tenendo conto anche del fatto che le previsioni tutt'ora vigenti, in particolare quelle di cui al d.lgs. n. 58/98, al d.m. n. 389/2003 e alla finanziaria per il 2007, appaiono sufficienti a garantire l'uso di strumenti derivati sicuri e non speculativi).

Infine, nella denegata ipotesi che codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere di qualificare come «principi fondamentali» le disposizioni impugnate, la regione ricorrente chiede che l'illegittimità costituzionale venga dichiarata per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Sembra impossibile, infatti, che un intervento tanto incisivo dello Stato in ambiti relativamente ai quali la competenza regionale, legislativa e finanziaria, è amplissima possa imporsi alle regioni senza che esse siano state minimamente coinvolte nella determinazione della previsione impugnata o che sia prevista quanto meno la necessità, prima dell'emanazione del regolamento di cui all'art. 62, comma 2, di un parere della Conferenza Stato-regioni.

A questo proposito sembra interessante evidenziare che anche codesta ecc.ma Corte ha ritenuto che analoghi interventi dello Stato in materia finanziaria non possano prescindere da una qualche forma, seppur anche minima (come quella del mero parere preventivo della Conferenza Stato-regioni), di confronto con le regioni che — non lo si dimentichi — da tali provvedimenti vedono menomata la propria autonomia (*cfr.* Corte cost., sent., 30 dicembre 2003, n. 376).

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 62, commi 01, 1, 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 così come risultante a seguito della conversione con legge 6 agosto 2008~ n. 133, per contrasto con gli articoli 97, 117, terzo e sesto comma 118, 119 Cost., o, in via subordinata, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 23, commi 1, 2, 3 e 4; 43, comma 1; 58, 61, commi 8, 9, 14, 19, 20 e 21; 62, commi 01, 1, 2 e 3; 79 commi 1-bis e 1-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» così come risultante a seguito della conversione, con modificazioni, operata dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 — Supplemento ordinario, n. 196, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Padova-Roma, addì 15 ottobre 2008

Avv. Prof. Mario BERTOLISSI - Avv. Ezio ZANON - Avv. Luigi MANZI

N. 71

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008
(della Provincia autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, nonché compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici - Riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008 - Ritenuta applicabilità anche alla Provincia autonoma di Trento - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della potestà legislativa esclusiva della Provincia in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, lesione della corrispondente competenza amministrativa, lesione dell'autonomia finanziaria della Provincia, violazione delle norme regolatrici del rapporto tra fonti provinciali e fonti statali, irragionevolezza di limiti di spesa da parte dello Stato in ambito non dipendente dalle risorse del bilancio statale, esorbitanza della legge statale dai limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 61, commi 14 e 15, primo periodo.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 119, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, n. 7); 8, comma 1, n. 1); 9, comma 1, n. 10; e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; legge della Regione Trentino-Alto Adige 20 gennaio 1992, n. 1, art. 1; legge della Provincia autonoma di Trento 1° aprile 1993, n. 10, artt. 6-bis, comma 1, 16, comma 2, e 17, comma 8; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 34, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifica dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 279 del 1997 - Obbligo per le Province autonome di versare nelle contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato, incluse le entrate connesse alla devoluzione di tributi erariali - Contrasto con le disposizioni di attuazione statutaria che prevedono l'accreditamento presso la Tesoreria centrale dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 77-*quater*, comma 7.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 8, comma 1.

Ricorso della provincia autonoma di Trento, in persona del suo presidente *pro tempore* Presidente Lorenzo Dellai — autorizzato con delibera di Giunta provinciale n. 2684 di data 17 ottobre 2008 (doc. 1) — rappresentata e difesa, come da procura speciale del 17 ottobre 2008 (n. 26999 di rep.) rogata dal dott. Tommaso Sussarellu in qualità di ufficiale rogante della provincia stessa (doc. 2), dagli avv. Nicolò Pedrazzoli, responsabile dell'Avvocatura della provincia autonoma di Trento, prof. Giandomenico Falcon del foro di Padova e Luigi Manzi del foro di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, rubricata «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»:

1) l'art. 61, commi 15, primo periodo, nella parte in cui riferisca alla provincia l'applicazione del comma 14, e comma 14, in quanto possa riferirsi alla provincia stessa;

2) l'art. 77-*quater*, comma 7.

Per violazione:

dell'art. 9, n. 10, e 8 n. 1 dello Statuto, nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come esteso alle autonomie speciali dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001;

dell'art. 16 dello Statuto;

del Titolo VI dello Statuto (autonomia finanziaria) e dell'art. 119 Cost.;

delle norme di attuazione dello statuto, ed in particolare dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 268/1992.

F A T T O

Il decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, introduce un variegato insieme di disposizioni, accomunate dalla generale finalità di miglioramento del quadro economico generale.

Molte di tali disposizioni non si riferiscono alla provincia autonoma di Trento.

Anche l'art. 61, comma 14, di per sé non si riferisce alla provincia autonoma. Esso infatti recita:

«A decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008».

Tuttavia, il seguente comma 15, stabilisce che «fermo quanto previsto dal comma 14, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome, agli enti, di rispettiva competenza, del Servizio sanitario nazionale ed agli enti locali. [...]».

Da tale disposizione potrebbe dedursi — come si dirà — che il comma 14 debba essere applicato anche alla ricorrente provincia. Tali disposizioni costituiscono perciò il primo oggetto del presente ricorso.

L'art. 77-*quater* costituisce il secondo oggetto del presente ricorso. Esso — dopo avere precisato al comma 1, lett. a), che l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 7 d.lgs. n. 279/1997 è estesa a partire dal 1° gennaio 2009 «alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni statutarie — stabilisce nel successivo comma 7 (modificando con ciò il comma 2 del citato art. 7 d.lgs. n. 279/1997) che «le entrate costituite da assegnazioni contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato devono essere versate per le regioni, le province autonome e gli enti locali nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato», e che «tra le predette entrate sono comprese quelle provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi finanziari dello Stato sia in conto capitale che in conto interessi, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano».

Le disposizioni ora illustrate sono, ad avviso della ricorrente Provincia, illegittime ed invasive delle sue competenze costituzionali per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 61, commi 14 e 15.*

L'art. 4, comma 1, n. 7), dello statuto speciale attribuisce alla regione la potestà legislativa esclusiva in tema di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri». Il successivo art. 8, comma 1, n. 1), attribuisce alle province autonome potestà esclusiva in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto». Infine, l'art. 9, comma 1, n. 10), attribuisce alle medesime Province potestà normativa concorrente in tema di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera».

In tutte tali materia, le funzioni amministrative sono di spettanza regionale e provinciale, in virtù del parallelismo stabilito dall'art. 16 statuto speciale (ai sensi del quale nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia».

Inoltre, il Titolo VI dello statuto (e comunque l'art. 119, primo comma, cost., applicabile in virtù dell'art. 10, legge cost. n. 3/2001) attribuisce alle province autonomia finanziaria.

In attuazione di tali previsioni, l'art. 2 del d.P.R. n. 474/1975 (recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità»), stabilisce che «alle province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari».

Ancora, l'art. 1 della l.r. n. 1/1992 prevede che «le dimensioni, il numero, le modalità di funzionamento e organizzazione delle aziende sono disciplinati con leggi delle province autonome di Trento e Bolzano».

La Provincia di Trento, a sua volta, ha disciplinato la materia con l.p. n. 10/1993: la quale rimette la definizione dell'ammontare dei compensi degli organi dell'azienda alla giunta provinciale (si vedano l'art. 16, comma 2, per il direttore generale e l'art. 17, comma 8, per il collegio dei revisori).

Dall'insieme di tali disposizioni, risulta chiara l'attribuzione alla Provincia di Trento della competenza a disciplinare e regolare l'organizzazione delle strutture sanitarie in ambito provinciale.

Tale competenza, tuttavia, viene ad essere violata dai precetti statali impugnati. In particolare, il testo del comma 15 — nell'escludere l'applicabilità alla province autonome dei commi 1, 2, 5 e 6, «fermo quanto previsto dal comma 14» — pare indicare che quest'ultimo, a differenza dei primi, si applichi proprio anche alle province autonome. Di conseguenza, anche nei confronti della Provincia di Trento risulterebbero applicabili le riduzioni del 20% dei compensi di direttori generali, di direttori sanitari, di direttori amministrativi e componenti dei collegi sindacali delle strutture sanitarie (dispone infatti il comma 14 che «a decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, e ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008»).

Per vero, tale interpretazione non può dirsi certa. Infatti, potrebbe intendersi che con l'espressione «fermo quanto previsto dal comma 14» il legislatore del comma 15 non intendesse estendere il comma 14 anche alla Provincia di Trento, ma semplicemente mantenerlo fermo nell'ambito di applicazione che risulta dal suo testo diretto. La presente impugnazione è dunque a titolo cautelativo, per l'ipotesi che la disposizione dovesse intendersi nel senso qui avversato.

Intesa nel senso di voler imporre alla Provincia di Trento l'applicazione del comma 14, tale disposizione risulterebbe in primo luogo illegittima in quanto realizzerebbe una diretta disciplina della materia provinciale, preclusa dalla norma di attuazione dello Statuto di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, di cui tale applicazione costituirebbe diretta violazione.

Ai sensi di tale disposizione di attuazione, infatti, «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito», mentre «restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti».

Non vi può essere dunque diretta applicazione della norma statale, ma vi è soltanto eventuale obbligo di adeguamento nei sei mesi, ove le disposizioni statali siano idonee a vincolare la Provincia ai sensi dello Statuto.

La disposizione del comma 14 — ove applicabile alla Provincia in forza del comma 15 — costituirebbe una patente violazione di tali regole, con conseguente evidente illegittimità costituzionale.

Oltre che in relazione alle citate regole del rapporto tra fonti provinciali e fonti statali, la disposizione del comma 14 risulta anche nel contenuto del tutto illegittima e irragionevolmente lesiva dell'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria provinciale — come delineata dalle disposizioni che fissano la competenza provinciale — ove si consideri che il finanziamento della spesa sanitaria della Provincia autonoma di Trento non risulta oggetto di patto di stabilità con lo Stato, in ragione della circostanza che al finanziamento della spesa sanitaria nel proprio territorio la Provincia provvede «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», come puntualmente stabilisce l'art. 34, comma 3, legge n. 724/1994.

Corrispondentemente, l'articolo 6-bis, comma 1, della l.p. 1º aprile 1993, n. 10 (e successive modificazioni) dispone che «al finanziamento delle funzioni e delle attività di competenza del servizio sanitario, svolte dall'azienda provinciale per i servizi sanitari ai sensi dell'articolo 2 o da altri enti ed organismi, si provvede con il fondo sanitario provinciale».

Del tutto illegittima — ed al contempo irragionevolmente e immotivatamente lesiva dell'autonomia provinciale — appare quindi l'imposizione di precisi limiti di spesa da parte dello Stato in un ambito nel quale la Provincia non dipende dalle risorse del bilancio statale, e dunque in circostanze nelle quali il «risparmio» generato dalla applicazione della disposizione non gioverebbe in nulla al bilancio ed alla finanza statale.

Si noti che la limitazione contenuta nel comma 14 risulterebbe in ogni caso illegittima, anche ove alla provincia si dovessero applicare le stesse regole che riguardano il rapporto tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario.

Se infatti la Corte ha riconosciuto la legittimità di una disciplina statale volta a porre un «limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi», questo è stato affermato sul presupposto che si trattasse di «un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (Corte cost., n. 36/2004, punto 6 in diritto): la Corte ha invece costantemente ribadito l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost., delle disposizioni che — come innegabilmente fa la disposizione qui contestata — «fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali» (Corte cost. n. 417/2005, punto 6.3 in diritto. *Cfr.*, poi, le sentenze 95/2007, 89/2007, 88/2006, 449/2005).

Particolarmente interessante, per l'analogia della fattispecie, è la sent. 157/2007, che ha dichiarato illegittimo il comma 54 della legge n. 266/2005, che riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

In conclusione, il comma 14 non possiede alcuno dei caratteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale, devono possedere i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non ha carattere transitorio, colpisce una voce minuta di spesa e non lascia margine di scelta alle regioni per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio. Di qui la violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 Cost., in quanto lo Stato lede con norma di dettaglio l'autonomia finanziaria regionale.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 77-quater, comma 7.*

L'art. 77-quater, comma 1, estende espressamente anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (comma 1, lett. a)) le nuove disposizioni in materia di accreditamento delle entrate dal bilancio statale a favore degli enti territoriali autonomi presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato, comprendendo tra le predette entrate anche quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali: come si ricava dal nuovo testo dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 279/1997, nella versione modificata dal comma 7 dello stesso art. 77-quater legge n. 133/2008.

Ai sensi del medesimo comma 1, lett. a) dell'art. 77-quater tale estensione avviene «compatibilmente con le disposizioni statutarie».

Tuttavia, il comma 7 dello stesso art. 77-quater, nel modificare il testo dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 279/1997 contiene una disposizione che viola apertamente le garanzie proprie della Provincia di Trento, quali disposte dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Al riguardo, viene in considerazione la disposizione di attuazione statutaria dettata dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 268/1992, la quale stabilisce che i versamenti a favore delle province autonome — comprensivi di quelli a titolo di devoluzione di tributi erariali — debbano avvenire con accredito presso la Tesoreria centrale dello Stato («il versamento alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano di quanto loro spettante a norma degli articoli 2, 4, 5 e 6 è disposto dal Ministero del tesoro mediante mandato diretto da estinguersi con accreditamento ai conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale a favore degli enti suddetti»).

Risulta dunque evidente il contrasto con tale disposizione della previsione di accredito presso le Tesorerie provinciali recata dalla disposizione della legge n. 133/2008 qui impugnata, nella parte in cui comprende fra i destinatari della norma anche la provincia di Trento.

Sotto tale profilo dunque l'art. 77-quater, comma 7, risulta in contrasto con l'autonomia finanziaria provinciale, per violazione della norma di cui all'art. 8 d.lgs. n. 268/1992, attuativa dello Statuto in materia di autonomia finanziaria (Titolo VI d.P.R. n. 670/1972).

Di qui l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

P. Q. M.

Con riserva di ulteriormente argomentare e dedurre, la Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 15 nella parte in cui riferisca alla provincia l'applicazione del comma 14, e comma 14 in quanto possa riferirsi alla provincia stessa, nonché dell'art. 77-quater, comma 7, della legge n. 133/2008, sotto i profili ed in relazione ai parametri sopra indicati.

Padova-Roma, addì 18 ottobre 2008

Avv. Prof. Giandomenico FALCON - Avv. Nicolò PEDRAZZOLI - Avv. Luigi MANZI

ALLEGATI

1) Delibera di giunta provinciale n. 2684 del 17 ottobre 2008, concernente l'instaurazione del presente giudizio.

2) Procura speciale del 17 ottobre 2008 (n. 26999 di rep.) rogata dal dott. Tommaso Sussarellu in qualità di ufficiale rogante della provincia stessa.

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008
(della Regione Liguria)*

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Approvazione, al fine di garantire sul territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, di un piano nazionale di edilizia abitativa rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinate prioritariamente a prima casa per determinate categorie di soggetti svantaggiati - Ritenuto intervento di mera programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e non di individuazione del livello di prestazione sociale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Interventi che prevedono la costituzione di fondi immobiliari, la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, l'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti legittimi, la promozione di interventi di privati, agevolazioni in favore di cooperative edilizie, la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Disciplina dei diritti edificatori, del prelievo fiscale e degli oneri di costruzione, dei fondi immobiliari, delle modalità e termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano - Possibilità di attuazione del piano con le modalità di cui al codice dei contratti pubblici - Lamentata adozione di disciplina completa e dettagliata che non lascia spazio alla normazione regionale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa della Regione nella materia della edilizia residenziale pubblica.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, commi 3, 4, 5, 8 e 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Previsione di accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Possibilità di approvare gli accordi anche in mancanza di intesa - Lamentata attribuzione al centro di poteri, non sorretta da esigenze unitarie - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza amministrativa della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana - Qualificazione di interesse strategico nazionale - Lamentata attribuzione al centro di poteri, non sorretta da esigenze unitarie - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza amministrativa della Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 11.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Piano casa - Istituzione di un fondo settoriale presso il Ministero delle infrastrutture, alimentato da risorse contemplate da altre leggi e carente di indicazione circa la destinazione delle risorse - Lamentata costituzione di fondo settoriale in materie di spettanza regionale - Ricorso della Regione Liguria - Violazione delle competenze legislative ed amministrative regionali, lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 12.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.

Edilizia e urbanistica - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Alienazione degli immobili degli IACP - Previsione di accordi, in sede di Conferenza Unificata, tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero per i rapporti con le regioni, con Regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione predette - Individuazione dei criteri da recepire negli accordi, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare IACP, favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari, acquisire risorse per nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica - Lamentata interferenza statale nella gestione dei beni e del patrimonio regionale, vincolo di destinazione all'uso delle risorse acquisite, asserita reiterazione di norme già dichiarate illegittime con la sentenza n. 94 del 2007 - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'edilizia residenziale pubblica, limitazione all'autonomia finanziaria di spesa della Regione, violazione del giudicato costituzionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 13, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 119, primo comma, e 136.

Lavoro e occupazione - Formazione professionale - Modifiche all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, concernente la disciplina del contratto di apprendistato - Attribuzione alla fonte contrattuale della regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante in relazione a tutte le imprese e a tutti gli apprendisti, ivi compresi i non iscritti ad alcun sindacato - Lamentata attribuzione di efficacia normativa ai contratti collettivi di lavoro in assenza di registrazione dei sindacati, con corrispondente sottrazione di competenze alle Regioni, omesso raccordo con le Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa delle Regioni nella materia residuale della formazione professionale e nella materia concorrente delle professioni, violazione del principio di certezza del diritto in relazione alla istituzione di fonte *extra ordinem*.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conferimento della gestione dei servizi pubblici locali, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società - Deroga consentita solo per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato - Obbligo per i conferimenti in deroga di pubblicità, motivazione, necessità di parere dell'Autorità garante della concorrenza e delle autorità di regolazione del settore - Lamentata limitazione della capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici, in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale della Regione nella materia dei servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Facoltà per le Regioni e gli enti locali di definire i bacini di gara per i diversi servizi d'intesa con la Conferenza unificata, allo scopo di garantire la dimensione di efficienza - Lamentata centralizzazione e corrispondente compressione della potestà legislativa e amministrativa della Regione in ordine alla dimensione di esercizio dei servizi pubblici - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa delle Regioni in relazione ai bacini di gara, violazione del principio di sussidiarietà.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, commi primo e secondo.

Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adozione di regolamenti governativi concernenti materie di potestà concorrente o esclusiva delle Regioni «sentita la Conferenza unificata» - Omessa previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà regolamentare regionale.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 117, comma sesto.

Enti pubblici - Misura «Taglia-enti» - Soppressione di enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle 50 unità, fatti salvi quelli espressamente esclusi e quelli confermati con apposito decreto ministeriale - Successiva comunicazione degli enti soppressi da parte dei «Ministri vigilanti» al competente Ministro, nonché affidamento delle funzioni degli enti soppressi all'amministrazione vigilante - Lamentata possibilità di riferire la norma anche agli enti pubblici regionali e locali, assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa nella materia residuale dell'organizzazione della Regione, degli enti pararegionali e degli enti locali, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 26, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Riduzione dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane, con priorità per le comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare - Attuazione con decreto del Ministro dell'interno, di concerto col Ministro dell'economia - Mancata previsione di risorse che consentano il mantenimento dell'equilibrio tra funzioni e entrate, assenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, della competenza legislativa regionale nella materia residuale della politica della montagna, irrazionalità, lesione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76, comma 6-bis.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, alimentato anche con trasferimenti dal bilancio dello Stato - Istituzione della carta acquisti (c.d. «social card») a favore dei cittadini bisognosi per l'acquisto di beni e servizi, secondo modalità definite con decreto interministeriale dei ministeri competenti - Coinvolgimento, ai fini dell'attuazione, di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane S.p.a., di SOGEI S.p.a. o di CONSIP S.p.a. - Comunicazioni e collaborazioni da fornirsi «secondo gli indirizzi impartiti» dal Ministero dell'economia e delle finanze - Lamentata estromissione delle Regioni nella materia residuale delle politiche sociali, istituzione di un fondo settoriale nella materia medesima gestito in modo totalmente accentrato, in subordine, carenza di intesa - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria delle Regioni nella materia residuale delle politiche sociali, o, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 81, commi 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale 14 ottobre 2008, n. 1272 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 14131 del 15 ottobre 2008, rogata dal dott. Margherita Poli, notaio in Genova (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi, in via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli: 11, commi 1, 3, 4, 5, 8, 9, 11 e 12; 13, commi 1 e 2; 23, comma 2; 23-bis, commi 2, 3, 4, 7 e 10; 26, comma 1; 76, comma 6-bis; 81, commi 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36 e 38, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 21 agosto 2008; per violazione dell'art. 3, dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, dell'art. 118, primo e secondo comma, dell'art. 119, primo comma, e dell'art. 136 della Costituzione, del principio di leale collaborazione e del principio di certezza del diritto, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

Con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono state dettate Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

All'interno del Titolo II, Sviluppo economico, semplificazione e competitività, è collocato il Capo IV, Casa e infrastrutture, che contiene alcune disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica. L'art. 11, Piano casa, prevede un piano nazionale di edilizia abitativa e regola dettagliatamente gli interventi attraverso cui si articola e le procedure attuative, istituendo un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture ed una gestione centralizzata degli interventi.

L'art. 13, poi, Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico, che intervenendo nella gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia residenziale pubblica prevede che il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro per i rapporti con le Regioni promuovono in sede di Conferenza unificata la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili degli IACP (comma 1), accordi che devono tener conto dei criteri indicati nel comma 2.

Il Capo VI, Liberalizzazioni e deregolazione, contiene una disposizione (l'art. 23) che reca Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato e, in particolare, al comma 2, inserisce il comma 5-ter nell'art. 49 d.lgs. n. 276/2003, in base al quale, in caso di formazione esclusivamente aziendale, «i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale, ovvero agli enti bilaterali», che «definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

Ancora, il capo VI contiene l'art. 23-bis, Servizi pubblici locali di rilevanza economica, che disciplina organicamente il settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e pone limiti ai soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive, anche tramite la previsione di regolamenti di delegificazione.

Il Capo VII, Semplificazioni, contiene l'art. 26, Taglia-enti, che al comma 1 sopprime gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, esclusi gli enti indicati nella medesima disposizione.

All'interno del Titolo III, Stabilizzazione della finanza pubblica, il Capo II è dedicato al Contenimento della spesa per il pubblico impiego e l'art. 76 alle Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio. Il comma 6-bis di tale disposizione riduce dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane, con riferimento prioritario alle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare.

Infine, il Titolo IV, Perequazione tributaria, contiene nel Capo I, Misure fiscali, l'art. 81, Settori petrolifero e del gas, che ai commi da 29 a 38-bis istituisce un Fondo speciale destinato al soddisfacimento prioritario delle esigenze di natura alimentare, energetica e sanitaria dei cittadini meno abbienti e, in particolare, a finanziare la «social card», disciplinata dai commi 32-37.

Tutte tali norme risultano lesive delle competenze costituzionali della Regione Liguria per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 11 per violazione dell'art. 117, terzo comma dell'art. 118, primo comma, dell'art. 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.*

L'art. 11, d.l. n. 112/2008, prevede che, «al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata..., su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un piano nazionale di edilizia abitativa» (comma 1). Il piano «è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia

residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa» per determinate categorie di soggetti svantaggiati, indicati nel comma 2.

In base al comma 3, «il piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali», attraverso gli interventi di seguito indicati, che comprendono la costituzione di fondi immobiliari (lettera *a*), «l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo» (lettera *b*), la «promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del codice dei contratti pubblici» (lettera *c*); il capo III in questione riguarda il promotore finanziario, la società di progettazione e la disciplina della locazione finanziaria per i lavori pubblici), le «agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi», la «realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale» (lettera *e*).

Il comma 4 prevede che «il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana». Sempre il comma 4 specifica che decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, «gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Il comma 5 dispone che 5 «gli interventi di cui al comma 4 sono attuati anche attraverso le disposizioni di cui alla parte II, titolo III, capo III, del citato codice» dei contratti pubblici... mediante: *a*) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; *b*) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana...; *c*) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione; *d*) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera *a*), con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili; *e*) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2».

Dal comma 8 risulta che, «in sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, sono appositamente disciplinati le modalità e i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie, potendosi conseguentemente disporre, in caso di scostamenti, la diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti». Inoltre, si aggiunge che le abitazioni realizzate o alienate nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo possono essere oggetto di successiva alienazione decorsi dieci anni dall'acquisto originario.

Il comma 9 precisa che «l'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del citato codice» dei contratti pubblici, concernente i lavori relativi a infrastrutture strategiche e a insediamenti produttivi.

Il comma 11 dispone che, «per la migliore realizzazione dei programmi, i comuni e le province possono associarsi» ai sensi del d.lgs. n. 267/2000; che «i programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati di interesse strategico nazionale» e che «alla loro attuazione si provvede con l'applicazione» dell'art. 81, d.P.R. n. 616/1977.

Infine, il comma 12 stabilisce che «per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'art. 1, comma 1154, legge n. 296/2006, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge n. 159/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222/2007». Il comma 12 aggiunge che «gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti».

La disciplina sopra riportata risulta a volte imprecisa o oscura. In particolare, non è precisato quali sono i soggetti che concludono gli «accordi di programma» di cui al comma 4. Inoltre, non è agevole comprendere in che modo si configuri un'attività regolativa «in sede di attuazione dei programmi» (comma 8), né in che modo all'attuazione dei programmi di cui al comma 4 si provveda con l'applicazione dell'art. 81, d.P.R. n. 616/1977, che contiene norme di diversa natura, alcune delle quali abrogate.

Nel complesso, però, è chiaro che l'art. 11, d.l. n. 112/2008 regola dettagliatamente gli interventi attraverso cui si articola il Piano casa e le procedure attuative, istituendo un apposito Fondo presso il Ministero delle infrastrutture ed una gestione centralizzata degli interventi.

La potestà legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica è stata riconosciuta sin dagli anni '70 (v. ad es., la sent. n. 140/1976 di codesta Corte), anche se è con il d.P.R. n. 616/1977 che è stato attuato un rilevante trasferimento alle regioni delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica (v. gli artt. 87, 88, 93 e 94).

In particolare, l'art. 93 di tale decreto trasferisce alle regioni le funzioni concernenti «la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento».

A seguito del d.P.R. n. 616/1977, codesta Corte ha specificato, a proposito dell'edilizia residenziale pubblica, che «si verte in una materia attribuita in via generale alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 217 del 1988). Sempre con riferimento al quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, la Corte ha statuito (sentenza n. 727 del 1988) che «al di fuori della formulazione dei "criteri generali" da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti» (fra le quali, la trasformazione della locazione in proprietà: ciò rileva per l'art. 13, impugnato nel punto 2). La competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica era pertanto «riconducibile all'art. 117, primo comma, Cost.» e gli Istituti autonomi delle case popolari dovevano essere «considerati come enti regionali» (sentenza n. 1115 del 1988).

Gli artt. 59 ss. del d.lgs. n. 112/1998 hanno confermato l'ampiezza delle competenze regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. L'art. 60 conferisce alle regioni, «in particolare», la «determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore», la programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore», la «gestione» e l'«attuazione degli interventi», nonché la «definizione delle modalità di incentivazione», la «determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana», la «fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa», nonché la «determinazione dei relativi canoni».

La riforma del Titolo V ha introdotto due importanti elementi di novità: la «creazione» di una potestà legislativa regionale piena e l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*). A seguito di ciò, la Corte — come noto — ha puntualizzato in questo modo l'attuale assetto delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica: «la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi», il primo dei quali «riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» («in tale determinazione — che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), cost. — si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale»); il secondo livello normativo «riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.»; il terzo livello normativo, «rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (così la sent. 94/2007).

Se ora si valutano le norme impugnate dell'art. 11 alla luce del riparto di competenze appena illustrato, emerge, ad avviso della ricorrente Regione, che esse esorbitano dai limiti della competenza statale in materia edilizia residenziale pubblica.

Innanzitutto, è da precisare che non risulta pertinente il riferimento, contenuto al comma 1, ai «livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo»: l'art. 11 non determina «l'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» (per usare le espressioni della sent. n. 94/2007), non individua alcun «livello» di prestazione sociale, ma prevede solo un Piano per «incrementare» (comma 2) il patrimonio immobiliare ad uso abitativo. Fra l'altro, la destinazione degli immobili a prima casa per categorie svantaggiate è «prioritaria» (comma 2) ma non esclusiva.

Dunque, l'ambito principale di riferimento dell'art. 11 è la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, che ricade — come visto — nella competenza concorrente. Il riferimento ai «livelli minimi essenziali», lungi dal dare fondamento costituzionale all'art. 11, concorre ad inficiarlo perché rivela l'intento del legislatore di «attrarre» la disciplina verso le materie di competenza esclusiva statale.

Il comma 2 non è oggetto di impugnazione in quanto fissa i criteri generali per individuare i beneficiari degli interventi e, quindi, rientra nel «primo livello normativo» di cui alla sent. n. 94/2007.

I commi 3, 4, 5, 8 e 9 risultano lesivi perché non si limitano a fissare obiettivi ed indirizzi per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica o ad attribuire al Piano nazionale questo scopo (in questi limiti, esso avrebbe potuto essere giustificato *ex art.* 118, primo comma, Cost.) ma dettano una disciplina completa e dettagliata della tipologia di interventi (commi 3 e 5) e delle procedure di attuazione e verifica del piano (commi 4, 8 e 9), che sembrano svolgersi attraverso un «doppio livello» (accordi di programma e programmi integrati di promozione di edilizia residenziale). Si tenga presente che fin dall'art. 60, comma 1, lettera *d*) d.lgs. n. 112/1998 spetta alle regioni, come accennato, la «determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana».

La disciplina dell'art. 11 pare destinata ad essere integrata da quanto sarà stabilito in sede di accordi di programma (ed «in sede di attuazione dei programmi»), secondo l'oscura formula del comma 8) e non emergono spazi per una disciplina regionale di svolgimento dei principi statali.

Dunque, i commi 3, 4, 5, 8 e 9 risultano illegittimi perché non dettano i principi regolatori della programmazione regionale, lasciando spazio a leggi regionali regolatrici dei programmi regionali, ma prevedono una complessa procedura gestita dal centro, esaurendo gli spazi di normazione (salvo quanto sarà stabilito dagli accordi di programma).

La giurisprudenza costituzionale ha più volte annullato norme legislative statali che non lasciavano un margine di scelta al legislatore regionale in materie concorrenti (v., ad es., la sent. n. 401/2007, punto 16, e la sent. n. 339/2007; d'altro canto, la sent. n. 387/2007 ha giustificato la legge statale impugnata perché le «norme censurate sono molto ampie e richiedono... un'attività normativa di attuazione, precisazione e adattamento alle singole realtà territoriali, di competenza delle regioni»).

Si noti che, nei termini sopra esposti, l'art. 11 risulta nettamente differente rispetto alle norme della legge n. 9/2007, fatte salve dalla sent. n. 166/2008. Infatti la legge n. 9/2007 prevede che le Regioni predispongano piani straordinari (art. 3, comma 1), ed il programma nazionale di cui all'art. 4 contiene gli obiettivi e gli indirizzi per la programmazione regionale: dunque, l'art. 4, comma 2, sembra effettivamente una norma di principio in materia di programmazione dell'Erp (v. sent. n. 94/2007) ed il potere statale di predisporre il programma nazionale si può giustificare *ex art.* 118, primo comma, Cost.: non a caso, esso è stato fatto salvo dalla Corte perché «non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale» (così la sent. n. 166/2008).

Invece, l'art. 11 ha il contenuto dettagliato sopra illustrato e non prevede affatto programmi regionali. I commi 1 e 4 attribuiscono al Ministero delle infrastrutture, al Presidente del Consiglio ed al CIPE poteri non sonetti da esigenze unitarie, perché non si traducono nella fissazione delle linee generali della programmazione regionale o in atti che richiedono una visione unitaria ma nell'adozione di criteri (comma 1) e, soprattutto, accordi (comma 4) già «calibrati» sulle diverse realtà territoriali (come risulta dal riferimento all'«effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali», all'«effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti» e «alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento»; quanto ai «programmi integrati», v. *infra*).

Per tener conto delle particolari esigenze di determinati territori in termini costituzionalmente legittimi, lo Stato deve attivare «interventi speciali» *ex art.* 119, quinto comma, non accentrare la regolazione e la gestione di un piano nazionale di edilizia abitativa.

Gli accordi di programma di cui al comma 4 sembrano già implicare la localizzazione degli insediamenti: il che risulta lesivo delle competenze regionali, considerato che già dal 1977 sono trasferite alle regioni «le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento» (art. 93, comma 1, d.P.R. n. 616/1977).

Dunque, i commi 1 e 4 dell'art. 11 risultano illegittimi anche per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost. in quanto prevedono poteri amministrativi statali senza che sussistano esigenze unitarie idonee a giustificarli.

È inoltre da sottolineare che l'ultimo periodo del comma 4 precisa espressamente che gli accordi di programma possono essere approvati anche senza intesa con la Conferenza unificata; dunque, anche qualora — in denegata ipotesi — i poteri statali fossero considerati legittimi, sarebbe in ogni modo incostituzionale l'ultimo periodo del comma 4 per violazione del principio di leale collaborazione, dato che la forte incidenza degli accordi di programma su una materia di competenza regionale non può non richiedere un'intesa (appunto) «forte».

Quanto al comma 11, esso dichiara i programmi integrati di cui al comma 4 «di interesse strategico nazionale» e ciò pare sottintendere che anche su di essi può esserci un potere codecisorio statale (il comma 4 non precisa da chi sono approvati questi programmi). In questi termini, il comma 11 viola l'art. 118, primo comma, cost. in quanto prevede un potere statale non sorretto da esigenze unitarie e già attribuito alle regioni dall'art. 93, d.P.R. n. 616/1977 e dall'art. 60 d.lgs. n. 112/1998 (v. soprattutto la letter *d*).

Infine, il comma 12 istituisce un fondo settoriale presso il Ministero delle infrastrutture, nel quale confluiscono risorse contemplate da altre leggi. Non è precisato a chi saranno destinate le risorse.

Ove dovesse intendersi che di tale fondo dispone direttamente il Ministero vi sarebbe violazione piena delle competenze legislative ed amministrative regionali, con violazione dell'art. 117, commi 3 e 4, dell'art. 118, primo comma, oltre che dell'autonomia finanziaria regionale.

Ma se anche si debba intendere — come la regione ritiene — che esse debbano «transitare» attraverso le regioni (dato che l'art. 93, d.P.R. n. 616/1977 attribuisce ad esse le «funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento»), comunque, il comma 12 crea presso il Ministero un fondo settoriale a destinazione vincolata in materia di competenza regionale, invece di attribuire le corrispondenti risorse alle regioni (si ricordi che l'art. 60, lettera *b*), d.lgs. n. 112/1998 attribuisce alle regioni la «programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore»).

In tal modo, il comma 12 viola in ogni caso l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.), come risulta ormai da consolidata giurisprudenza costituzionale; più volte codesta Corte ha colpito fondi istituiti proprio in materie «sociali», precisando che le risorse dovevano essere assegnate alle regioni per generiche finalità sociali: v., ad es., le sentt. n. 168/2008 e n. 181/2006.

2) Illegittimità dell'art. 13, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, quarto comma, dell'art. 119 dell'art. 136 della Costituzione.

L'art. 13, d.l. n. 112/2008 dispone al comma 1 che, «al fine di valorizzare gli immobili residenziali costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, e di favorire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata,... la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei predetti Istituti».

Il comma 2 fissa di criteri di cui «si tiene conto» «ai fini della conclusione degli accordi di cui al comma 1», nei seguenti termini: «*a*) determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari in proporzione al canone di locazione; *b*) riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto, purché i soggetti interessati non siano proprietari di un'altra abitazione, in favore dell'assegnatario non moroso nel pagamento del canone di locazione o degli oneri accessori unitamente al proprio coniuge, qualora risulti in regime di comunione dei beni, ovvero, in caso di rinuncia da parte dell'assegnatario, in favore del coniuge in regime di separazione dei beni, o, gradatamente, del convivente more uxorio, purché la convivenza duri da almeno cinque anni, dei figli conviventi, dei figli non conviventi; *c*) destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo».

Dunque, l'art. 13, commi 1 e 2, regola — sia dal punto di vista procedurale (attraverso il rinvio agli accordi in sede di Conferenza unificata) sia dal punto di vista sostanziale — la materia dell'alienazione degli immobili degli «IACP», con il fine di valorizzare il patrimonio immobiliare di questi, di favorire l'acquisto in proprietà da parte degli assegnatari e di acquisire risorse per realizzare nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica.

Nel punto 1 si è già illustrata l'ampiezza delle competenze regionali in materia di Erp. È ora il caso di evidenziare alcune disposizioni che conferiscono alle regioni la competenza proprio in relazione alla vendita degli immobili degli IACP. Innanzi tutto, l'art. 93, d.P.R. n. 616/1977 trasferisce alle regioni «le funzioni statali relative agli I.A.C.P. fermo restando il potere alle regioni di cui all'art. 13 di stabilire soluzioni organizzative diverse». Di particolare interesse, per la presente controversia, è l'art. 94 che trasferisce «alle regioni le funzioni amministrative esercitate dall'amministrazione centrale e periferica dei lavori pubblici, in base al regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165», e, inoltre, la funzione relativa alla determinazione dei requisiti e dei prezzi massimi delle abitazioni, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito nella legge 1° novembre 1965, n. 1179».

Infatti, il r.d. n. 1165/1938 (ora abrogato proprio dall'art. 24 del d.l. n. 112/2008) concerneva — agli artt. 31, 34 e 35 — proprio la procedura di vendita delle case popolari, attribuendo al Ministro per i lavori pubblici il potere di autorizzare gli IACP a vendere gli immobili agli inquilini e regolando il relativo prezzo di vendita.

Quanto al d.l. n. 1022/1965, l'art. 8, comma 3, di esso stabilisce che «il Ministro dei lavori pubblici stabilirà con proprio decreto, con riferimento alle situazioni locali, il prezzo massimo, per metro quadrato o per metro cubo, degli alloggi da costruire con i benefici del presente decreto, nonché l'incidenza massima del costo delle aree» (i commi 4 e 5 regolano poi la vendita).

Dunque, sin dal 1977 alle regioni sono attribuite le competenze relative all'alienazione degli immobili degli Iap, sia sotto il profilo procedurale sia sotto quello del prezzo di vendita.

È poi da ricordare che, in base alla sent. n. 94/2007, il terzo livello normativo, «rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale»; ancora gli Istituti autonomi delle case popolari devono essere «considerati come enti regionali» (sentenza n. 1115 del 1988).

La sentenza n. 94 del 2007 è interessante non solo la precisazione relativa al riparto delle competenze in materia di Erp ma anche perché ha annullato due disposizioni del tutto simili a quelle qui impugnate. Infatti il comma 597, legge n. 266/2005, cioè della legge finanziaria per il 2006, prevedeva che, «ai fini della valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati», un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — da emanare previo accordo tra Governo e regioni — semplificasse le norme in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti medesimi.

Dunque, rispetto all'art. 13, comma 1, d.l. n. 112/2008, l'accordo intercorrevva solo con le regioni (e non anche con gli enti locali) e veniva recepito in un d.P.C.m.

Il comma 598 fissava i principi-guida per l'accordo tra Governo e regioni, praticamente uguali a quelli di cui all'art. 13, comma 2, d.l. n. 112/2008; anzi, quest'ultima disposizione risulta peggiorativa perché — a proposito della determinazione del prezzo di vendita — non fa riferimento alle «vigenti leggi regionali» (come faceva, invece, l'art. 1, comma 598, legge n. 266/2005).

La Corte costituzionale ha annullato il comma 597 perché «il fine della disposizione in esame non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di competenza dello Stato, ... bensì quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili»: «si tratta quindi — continuava la Corte — di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli I.A.C.P. (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle regioni». La conclusione della Corte è che «si profila, pertanto, una ingerenza nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

Quanto al comma 598 (corrispondente, come detto, all'art. 13, comma 2), la Corte lo ha dichiarato illegittimo perché esso «è una logica conseguenza del comma precedente, giacché fissa alcuni obiettivi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi successivamente»; esso non pone «criteri uniformi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in relazione alla soddisfazione del diritto sociale all'abitazione, ma... indirizzi e limiti» in un «ambito materiale riservato esclusivamente alle regioni: non vengono in rilievo, infatti, profili programmatori o progettuali idonei ad avere un qualsiasi impatto con il territorio».

La Corte esclude anche che la materia possa essere ricondotta all'«ordinamento civile», «poiché si tratta di criteri destinati ad incidere sulle procedure amministrative inerenti all'alienazione degli immobili di proprietà di enti regionali e non già a regolare rapporti giuridici di natura privatistica».

La sentenza n. 94/2007 conclude ricordando che «la competenza regionale in materia è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (si veda, ad esempio, la sentenza n. 486 del 1995) e non v'è spazio, pertanto, per una normativa statale che si sostituisca o si sovrapponga a quella delle regioni, tuttora in vigore». L'alienazione degli alloggi deve essere considerata «indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi»: dunque, «se la "disciplina organica dell'assegnazione e cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...] costituisce, in linea di principio, espressione della competenza spettante alla regione in questa materia" (ordinanza n. 104 del 2004), la disciplina delle procedure amministrative tendenti all'alienazione non rientra nell'ordinamento civile, ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio, appartenente in via esclusiva alle regioni ed ai loro enti strumentali».

I passi appena citati possono essere agevolmente addotti al fine di argomentare l'illegittimità dei commi 1 e 2 dell'art. 13, d.l. n. 112/2008. La somiglianza di tali norme con i commi 597 e 598 è già stata illustrata, ma è opportuno sottolineare che la presenza nel precedente testo di un regolamento governativo (così la Corte ha qualificato il d.P.C.m.

di cui al comma 597) non vale a differenziare il comma 597 dall'art. 13, comma 1: quel regolamento infatti presupponeva necessariamente l'accordo tra Governo e regioni, tanto è vero che il comma 598 fissava i criteri che dovevano essere rispettati dall'accordo stesso. Dunque, era questo il vero atto regolatore della materia, mentre il d.P.C.m. aveva solo la funzione di recepire il contenuto dell'accordo e di formalizzarlo in un atto normativo tipico.

Pertanto, l'unica differenza fra il comma 597 e l'art. 13, comma 1 (a parte il coinvolgimento degli enti locali), sta nel fatto che nel presente giudizio non ha ragione di essere invocato come parametro l'art. 117, sesto comma, Cost., mancando un atto regolamentare statale in materia regionale.

Quanto sopra argomentato non potrebbe essere contraddetto dalla circostanza che la disciplina di recepimento dei criteri fissati dall'art. 13, comma 2, avviene (ai sensi del comma 1) mediante «accordi», da stipulare «in sede di Conferenza unificata», con «regioni ed enti locali». Tali accordi, infatti, si porrebbero poi di necessità come improprio condizionamento della potestà legislativa regionale, da parte di un organismo e di un atto non legittimati a produrre tale condizionamento.

Si noti che il lesivo condizionamento si verificherebbe persino se si supponesse che gli «accordi» in questione, benché da stipulare in sede di Conferenza, intercorressero non con la Conferenza ma con la singola Regione: dato che la potestà legislativa spetta per Costituzione ad un organo diverso da quello che concluderebbe l'accordo e non può essere vincolata (come vorrebbe la legge statale) a previ accordi intercorsi tra soggetti privi di tale potestà.

Ancora più lesiva sarebbe poi l'ipotesi — anch'essa non impensabile sulla base dell'ambiguo testo dell'art. 13, comma 1 — di un accordo stipulato direttamente tra uno o più Ministri e singoli comuni: dai quali risulterebbe direttamente lesa la potestà legislativa spettante alla regione.

In definitiva, l'art. 13, commi 1 e 2, d.l. n. 112/2008, risulta lesivo della competenza legislativa regionale in quanto regola la materia della gestione del patrimonio immobiliare degli Iapc, rientrando nella potestà regionale piena (art. 117, quarto comma, Cost.).

Inoltre, il fatto che lo Stato abbia reiterato — in termini pressoché identici — una disciplina annullata a distanza di soli tre anni fa sì che le norme impugnate siano illegittime, oltre che per violazione dell'art. 117, quarto comma, anche per violazione dell'art. 136 Cost., cioè del giudicato costituzionale, in quanto l'art. 13, commi 1 e 2, ridà efficacia a norme già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

L'art. 13, comma 2, lettera c) prevede la «destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo». In questo modo, il legislatore statale pone un vincolo di destinazione all'uso delle risorse spettanti agli Iapc, cioè a enti para-regionali, limitando l'autonomia finanziaria di spesa garantita alle regioni dall'art. 119, primo comma, Cost. Di qui un'ulteriore ragione di illegittimità dell'art. 13, comma 2, lettera c), che si aggiunge a quelle derivanti dalla violazione degli artt. 117, quarto comma, e 136 Cost.

3) *Illegittimità dell'art. 23, comma 2, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.*

Come sopra esposto l'art. 23, d.l. n. 112/2008, reca Modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato.

Esso, in particolare, al comma 2, inserisce il comma 5-ter nell'art. 49, d.lgs. n. 276/2003. In base alla nuova disposizione, in caso di formazione esclusivamente aziendale, «non opera quanto previsto dal comma 5»; in questa ipotesi, invece, «i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale... ovvero agli enti bilaterali» (cioè, a quegli organismi previsti dai contratti collettivi e composti da esponenti delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati), che «definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

Il comma 5 dell'art. 49 — chiamato ora a «non operare» — stabilisce che «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi», che riguardano sia la formazione interna che quella esterna alla azienda (v. la lettera a) e la lettera c).

In questo modo, l'art. 23, comma 2, sottrae una competenza normativa già riconosciuta alle regioni e la attribuisce alla fonte contrattuale, destinata a regolare i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante in relazione a tutte le imprese e a tutti gli apprendisti: ivi compresi, si noti, quelli non iscritti ad alcun sindacato.

A prescindere da valutazioni sull'opportunità di una disciplina del genere (nei settori dove il ccl è solo nazionale — come il commercio — i profili formativi saranno rimessi agli enti bilaterali, che si trovano in grossa difficoltà per adempiere il compito affidato dall'art. 23), tale circostanza (cioè, l'efficacia normativa del ccl) determina un problema di compatibilità con l'art. 39 Cost. che, come noto, ammette l'efficacia generale del ccl solo se il sindacato è registrato e, quindi, non l'ammette, data l'inattuazione dell'art. 39.

Naturalmente, la questione si è già posta (non essendo una novità che il legislatore rinvi ai ccl per l'integrazione della propria disciplina) e, in passato, la Corte ha sottolineato l'illegittimità di leggi del genere (v. la sent. n. 106/1962 e la sent. n. 344/1996), e le ha giustificate solo «quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro, come il lavoro a tempo parziale..., i contratti di solidarietà..., la definizione di nuove ipotesi di assunzione a termine» (sent. 344/1996).

Poiché i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante di certo non rappresentano una materia che esige una disciplina uniforme per gli interessi del mercato del lavoro, la «delega di funzioni paralegislative» (per usare un'espressione della sent. n. 344/1996) ai contratti collettivi — operata dall'art. 23, comma 2 — costituisce una palese violazione dell'art. 39 Cost. e trasforma i contratti stessi (o gli accordi conclusi in sede di ente bilaterale) in una fonte *extra-ordinem*.

Poiché attraverso questa violazione si produce una menomazione delle competenze regionali (dato che la regione viene privata di una potestà normativa che prima aveva, anche in relazione alla formazione aziendale, come risulta dall'art. 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003) e poiché si verte in materia di competenza regionale, esistono tutti gli elementi della lesione di competenza indiretta, nel senso che la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. si determina attraverso la violazione dell'art. 39 cost. (si tratta di una connessione che codesta ecc.ma Corte ha in molti casi ammesso, ammettendo le relative censure: v., ad es., le sentt. nn. 503/2000, 206/2001, punti 15, 16 e 34, 110/2001, 303/2003, punto 35, 280/2004, 355/1993). Di qui la legittimazione regionale a far valere la violazione dell'art. 39 e, tramite questa, della propria potestà legislativa in materia di formazione professionale. Del resto, già in un'occasione codesta Corte ha mostrato di non escludere a priori il riferimento all'art. 39 Cost. in un ricorso regionale (v. sent. n. 219/1984).

Fra l'altro, l'assegnazione alla contrattazione collettiva della funzione di fonte esclusiva, in luogo di quella regionale, viola il principio di certezza del diritto perché si istituisce una fonte *extra-ordinem* i cui rapporti con le previgenti leggi regionali non sono chiari; anche tale violazione si riflette in una lesione della competenza regionale dato che incide sull'applicabilità delle leggi regionali.

Inoltre, come noto, la formazione professionale rientra nella competenza regionale piena, come risulta dall'espressa clausola di esclusione di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Pur se codesta Corte ha ritenuto che la formazione aziendale non rientri nella competenza regionale ma nel sinallagma contrattuale e, quindi, nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile (sent. n. 50/2005), tuttavia «le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali» e «la registrazione nel libretto formativo» (menzionate nell'ultimo periodo della disposizione impugnata) non attengono propriamente allo svolgimento della formazione aziendale (cioè, alla prestazione spettante al datore di lavoro) ma a profili diversi, rientranti nella competenza regionale in materia di formazione (art. 117, quarto comma 4) e di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Dunque, in relazione a tali profili, l'eliminazione della competenza regionale risulta lesiva delle prerogative costituzionali della regione.

È dunque illegittima, almeno per questi profili, la sottrazione della materia alla disciplina generale di cui al comma 5 che, fra l'altro, già si occupa del «riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali».

In relazione a tali profili, in ogni modo, se anche non si volesse riconoscere una competenza regionale piena, sembra evidente l'esigenza di un coordinamento con la disciplina generale dell'apprendistato, e dunque la necessità di un raccordo con le Regioni, che la norma impugnata completamente pretermette.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, commi 2, 3, 4, 7 e 10.*

L'art. 23-bis è dedicato alla disciplina dei Servizi pubblici locali di rilevanza economica. Conviene ricordare che i servizi pubblici, in quanto tali, non ricadono in alcuna potestà legislativa statale, ma che lo Stato può intervenire in essa, come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 272 del 2004 a titolo di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, e che pertanto non sono censurabili tutte quelle norme «che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti — come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi — i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali» (punto 3 in diritto).

La presente impugnazione non intende mettere in discussione questo principio. Tuttavia, le impugnate disposizioni dell'art. 23-*bis*, commi secondo e terzo, riguardano non la tutela della concorrenza, ma più precisamente il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare in proprio il servizio pubblico a favore della propria comunità.

Occorre ricordare che tale diritto non solo non è precluso dalle regole di tutela della concorrenza, ma è espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, espressa in modo chiaro e lineare nella decisione Stadt Halle (sentenza dell'11 gennaio 2005, in causa C-26/03).

Al punto 48 di tale decisione è chiaramente stabilito che «un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi», e che «in tal caso, non si può parlare di contratto a titolo oneroso concluso con un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice» e che dunque «non sussistono dunque i presupposti per applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici».

Ha inoltre precisato, al punto 49, che «in conformità della giurisprudenza della Corte, non è escluso che possano esistere altre circostanze nelle quali l'appello alla concorrenza non è obbligatorio ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice», e che «ciò si verifica nel caso in cui l'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante della propria attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano».

Tale giurisprudenza della Corte di giustizia è sempre rimasta ferma e costante, dalla Teckal, (18 novembre 1999, in causa C-107/98) alla recente sentenza Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (6 aprile 2006, in causa C-410/04).

Ora, questo diritto delle amministrazioni, che non mette in discussione la tutela della concorrenza ed è pienamente riconosciuto dalla Corte di giustizia, è invece negato dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* qui impugnato.

Il comma 2, infatti, prevede che «il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica», mentre il comma 3 dispone che ogni diverso modo di «affidamento» (ma con ciò, presumibilmente, anche ogni diverso modo di gestione) possa essere scelto «in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato», nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

Ed il comma 4 aggiunge che, «nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione».

Ad avviso della Regione Liguria, tale limitazione della capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici risulta costituzionalmente illegittima e lesiva della potestà legislativa regionale nella materia.

In effetti, un problema di tutela della concorrenza può iniziare solo dopo che è stata presa la decisione di gestire il servizio attraverso il mercato, anziché in proprio. Al contrario, la decisione di mantenere il servizio nell'ambito della propria organizzazione diretta, o della propria organizzazione in house, non restringe e non altera in alcun modo la concorrenza.

Nel quadro della gestione in proprio, invece, abbiamo semplicemente lo svolgimento dell'attività amministrativa da parte dell'ente responsabile davanti alla propria comunità.

Naturalmente, le regole di concorrenza riprenderanno pienamente il loro vigore ogni volta che l'amministrazione responsabile del servizio si debba rivolgere al mercato per l'acquisto di beni o servizi: ma essa non può invece essere costretta ad affidare il servizio in quanto tale ad entità esterne, con le quali essa non ha un rapporto di pieno controllo ma esclusivamente un vincolo contrattuale.

Le disposizioni dei commi 2, 3 e 4 risultano dunque illegittime in quanto, in violazione dell'art. 117, quarto comma, limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato») che procedurali (l'onere di «trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza»).

Il comma 7 dell'art. 23-*bis* dispone che «le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Tale disposizione, sotto una apparenza meramente facoltizzante, vincola in realtà le regioni e gli enti locali ad assumere le proprie decisioni relative ai bacini di gara (che diverranno poi bacini di esercizio dei servizi pubblici) «d'intesa con la Conferenza unificata», in violazione dell'art. 117, comma 4, nonché dell'art. 118, primo e secondo comma della Costituzione.

Da una parte, infatti, la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa della regione, dall'altra il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime viola sia la potestà legislativa in sé considerata — a prescindere dal suo carattere concorrente o pieno, sia il principio di sussidiarietà, non potendosi vedere alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte.

Si noti che la lesione non viene meno per il fatto che si tratti dell'intesa con un organismo espressivo delle autonomie: sia perché in realtà l'intesa con la Conferenza richiede necessariamente anche l'intesa con lo Stato (parte esso stesso della Conferenza), sia perché si tratterebbe in ogni caso di un condizionamento delle scelte della regione da parte di altre regioni ed enti locali, che non hanno alcun potere da esercitare in relazione al territorio di una specifica regione.

Il comma 10 dell'art. 23-*bis* dispone che il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni «sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, emana uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400», al fine di disciplinare una pluralità di oggetti.

La previsione di una disciplina regolamentare può essere giustificata, secondo l'art. 117, sesto comma, ed i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto essa abbia ad oggetto materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

Tuttavia, la materia che forma oggetto di tali regolamenti ai sensi del comma 10, nelle diverse lettere da *a*) ad *l*), presenta un inestricabile intreccio con le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera *a*) o esclusiva delle regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera *c*)).

In tale situazione, il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle regioni consiste nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalla disposizione impugnata.

Diversamente, non potrebbe evitarsi l'affermazione della illegittimità costituzionale dell'uso dello strumento regolamentare, in violazione dell'art. 117, comma sesto, per tutti gli oggetti che — come quelli sopra indicati — non rientrano nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1.*

L'art. 26 è intitolato, con linguaggio per vero giornalistico, «Taglia-enti».

Esso dispone al comma 1 che «gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, con esclusione degli ordini professionali e le loro federazioni, delle federazioni sportive e degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alle leggi 20 luglio 2000, n. 211, istitutiva della Giornata della memoria e 30 marzo 2004, n. 92,

istitutiva del Giorno del ricordo, nonché delle Autorità portuali, degli enti parco e degli enti di ricerca, sono soppressi al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, da emanarsi entro il predetto termine».

Sempre il comma 1 dispone anche che «sono, altresì, soppressi tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244», e che «nei successivi novanta giorni i Ministri vigilanti comunicano ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa gli enti che risultano soppressi ai sensi del presente comma».

Il comma 2 destina le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso «all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto». La Regione Liguria ritiene che il linguaggio utilizzato dalla nonna, con il riferimento ai «Ministri vigilanti», e la totale assenza di riferimenti alle regioni, o di coinvolgimento delle regioni stesse o della Conferenza nelle determinazioni da assumere, possano costituire elementi interpretativi in grado di condurre alla conclusione che l'art. 26 si applica soltanto agli «enti pubblici nazionali», sui quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione.

Essa dunque impugna tali disposizioni a titolo cautelativo, per l'ipotesi che esse andassero intese nel senso di comportare la soppressione anche degli enti pubblici regionali e locali.

In tale caso, infatti, risulterebbe violato l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che implicitamente affida alla potestà regionale piena l'organizzazione amministrativa della regione e (per quanto non rientri nella loro autonomia) degli enti locali, e la disciplina degli enti pararegionali.

Risulterebbe violata altresì l'autonomia normativa e amministrativa degli enti locali, tutelata dall'art. 117, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione. Risulterebbe in ogni caso violato anche il principio di leale collaborazione, dato l'assenza di partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali.

Né l'art. 26, comma 1, potrebbe giustificarsi a titolo di coordinamento della finanza pubblica: esso, infatti, non potrebbe considerarsi certo un principio di coordinamento, dato che inciderebbe su una voce specifica della spesa regionale e non lascerebbe alcun margine di scelta alle regioni per raggiungere l'obiettivo di risparmio, ma rappresenterebbe una norma direttamente operativa e puntuale, in contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale che è intervenuta sul punto.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-bis.*

Il comma 6-bis dell'art. 76 dispone che «sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane», e che «alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare». Ancora, esso dispone che «all'attuazione del presente comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

La Regione Liguria ritiene che esso sia costituzionalmente illegittimo in tutte le sue tre disposizioni.

Quanto alla prima, infatti, essa viola, sia pure indirettamente, l'autonomia finanziaria regionale. Infatti, benché si tratti di fondi che — allo stato attuale della legislazione (e per vero incongruamente) costituiscono trasferimenti diretti alle singole Comunità montane (anziché essere diretti alle regioni, che li utilizzerebbero secondo criteri corrispondenti alle situazioni locali), le Comunità montane stesse rientrano nella sfera delle competenze legislative regionali («la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione»: sent. n. 456/2005) e costituiscono strumenti a disposizione della regione e degli enti locali per la riorganizzazione delle proprie funzioni in termini associativi.

La loro finanza, perciò, non può che essere considerata come una parte della complessiva finanza regionale (come del resto mostra il fatto che il «Fondo Montagna», destinato ai finanziamenti in conto capitale, è regionalizzato da moltissimi anni).

La riduzione di trasferimenti settoriali in termini significativi come quella disposta dal comma 6-bis dell'art. 76 — con il possibile azzeramento del contributo ordinario, e la riduzione anche di quello detto «consolidato» — è suscettibile di produrre il tracollo economico e la scomparsa di numerose Comunità montane, pure appena riorganizzate dalle leggi regionali in attuazione dell'art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007.

Si noti che la «drammaticità» della situazione deriva dal fatto che la riduzione di 30 milioni di euro disposta con la disposizione impugnata va a sommarsi alle riduzioni anche maggiori previste dalla finanziaria 2008, pari a 66, 4 milioni di euro: sicché il «taglio» totale dei finanziamenti ammonta a quasi 97 milioni di euro, e del contributo ordinario iniziale non resta che 1/10, (taglio totale del 90%).

L'art. 119 della Costituzione presuppone un equilibrio tra funzioni ed entrate, ed obbliga lo Stato a dotare le regioni dei mezzi per fare fronte ai propri compiti, sia mediante trasferimenti di tributi erariali, sia mediante entrate proprie.

Non si vuole certo negare in assoluto il potere dello Stato di delimitare le proprie spese. Tuttavia, esso non può ridurre i propri trasferimenti al sistema regionale in termini tali da compromettere l'esercizio delle loro funzioni (si consideri che si tratta di una riduzione di oltre il 30% del contributo ordinario), senza prevedere strumenti con i quali le regioni possano rimediare alle riduzioni stesse. L'illegittimità costituzionale qui lamentata consiste appunto in questa drastica riduzione dei finanziamenti, e nella assenza della assegnazione di poteri regionali che consentano di sopperire alle necessità.

In secondo luogo, il comma 6-*bis* dispone, come detto, che «alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare».

Anche tale disposizione è ad avviso della ricorrente regione illegittima, incidendo sulle decisioni relative alla politica della montagna, di competenza regionale (si veda anche l'art. 27, d.lgs. n. 267/2000).

Oltre che invasiva, l'adozione di un criterio meramente legato al profilo altimetrico risulta irrazionale. Infatti, la stessa conformazione delle zone montane rende impossibile dedurre dalla mera altimetria — ovviamente influenzata dai picchi in profondità o altitudine — le condizioni di maggiore o minore isolamento, di maggiore o minore difficoltà di comunicazione ed ogni altra condizione che possano suggerire di sostenere determinate comunità invece di altre. L'irragionevolezza del criterio si riflette in una lesione della competenza regionale, perché incide sull'esercizio dei poteri spettanti alla regione (*ex* art. 117, quarto comma, Cost.) in materia di comunità montane: si pensi alla «disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali», ai «criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea», «ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio», tutti oggetti che la regione deve disciplinare *ex* art. 27, d.lgs. n. 267/2000 subendo il condizionamento irragionevole della norma statale, che penalizza economicamente le comunità poste ad un'altitudine rigidamente prefissata.

Ulteriormente irragionevole risulta la soglia ora indicata di 750 m.s.l.m. in quanto diversa e lontana da quella dei 500 m.s.l.m. prevista all'art. 2, comma 20 della finanziaria 2008 ed assunta, insieme agli altri criteri ivi stabiliti, a riferimento dalle regioni nella redazione delle loro leggi di riordino. Si introduce così un elemento di contraddizione proprio nella fase di attuazione delle leggi regionali di riordino, richieste ed imposte dalla stessa legge statale.

La disposizione viola dunque ad un tempo l'autonomia finanziaria regionale, nel senso sopra indicato, e l'autonomia legislativa.

Infine, risulta illegittima anche la terza disposizione, secondo la quale «all'attuazione del presente comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». In effetti, qualunque siano le decisioni da assumere in materia di finanziamento della Comunità montane, e per quanto nelle attuali condizioni di non attuazione dell'art. 119 della Costituzione, sembra evidente che ad esse debbano essere chiamate a partecipare le regioni, titolari della competenza costituzionale nella materia, almeno attraverso lo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-regioni o Conferenza unificata.

Esiste infatti una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle Comunità montane (oltre che della complessiva funzionalità e possibilità di assumere funzioni), problemi delle quali le regioni sono direttamente responsabili. La politica di finanziamento delle Comunità montane deve essere dunque necessariamente coordinata con le politiche regionali.

Di qui l'illegittimità costituzionale del mancato coinvolgimento delle regioni nelle decisioni attuative della legge, per violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36 e 38.*

Il comma 29 dell'art. 81 (Settori petrolifero e del gas) istituisce un «Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti». Il comma 30 indica le fonti di alimentazione del Fondo, fra le quali «trasferimenti dal bilancio dello Stato» (lettera d).

Il comma 32 istituisce la c.d. «social card», stabilendo che, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas

da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste, è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati ai sensi del comma 33, una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato».

Il comma 33 dispone che «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati, ... i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32» (tenendo conto degli elementi di seguito indicati), «l'ammontare del beneficio unitario», «le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo di cui al comma 29 e di fruizione del beneficio di cui al comma 32». Il comma 34 prevede che, «ai fini dell'attuazione dei commi 32 e 33, ... il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane S.p.A., di SOGEI S.p.A. o di CONSIP S.p.A.».

Il comma 35 statuisce che Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34, individua: a) i titolari del beneficio di cui al comma 32, in conformità alla disciplina di cui al comma 33; b) il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi».

Il comma 36 stabilisce che «le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32... forniscono, in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti». Il comma 38 dispone che «agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi da 32 a 37 si provvede mediante utilizzo del Fondo di cui al comma 29».

Le norme sopra illustrate non possono non stupire per la totale estromissione delle regioni (il cui coinvolgimento in fase di attuazione è reso del tutto eventuale e, pare, improbabile, non aparendovi esse che uno dei vari soggetti — neppure nominati ma confuse con gli altri enti pubblici! — di cui il Ministero può avvalersi ai sensi del comma 34) in una materia di competenza regionale piena.

Le norme in questione, infatti, non solo istituiscono un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali (il che già sarebbe illegittimo, come più volte riconosciuto da codesta Corte) ma — invece di ripartire il fondo tra le regioni — prevedono una regolazione ed una gestione del tutto accentrata del fondo (con erogazione diretta ai privati), senza alcun coinvolgimento delle regioni.

Il comma 33 prevede un decreto «interdipartimentale» (dunque, neppure adottato da Ministri ma da dirigenti ministeriali) che ha sostanza di regolamento attuativo della legge, essendo volto a definire i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio, l'ammontare del beneficio unitario e le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo e di fruizione del beneficio. I commi 34 e 35 danno competenza al Ministero dell'economia (che può «avvalersi» di altri soggetti pubblici o privati) per la fase di attuazione e per l'individuazione dei titolari del beneficio e del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi.

Codesta Corte ha più volte colpito i finanziamenti (ripartiti tra le regioni) a destinazione vincolata in quanto essi rappresentano «uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (così la sent. n. 423/2004, proprio in materia di politiche sociali), ma è chiaro che ancora più gravi e lesive sono norme che non si limitano a condizionare le Regioni ma le estromettono totalmente dalla materia di loro competenza.

Né a fondamento della competenza statale può invocarsi la «concorrenza delle competenze», dato che il fondo riguarda solo la materia delle politiche sociali. Neppure può invocarsi la sussidiarietà, dato che non esistono esigenze di gestione unitaria della carta acquisti né di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione.

Le norme indicate in epigrafe, dunque (e tranne il comma 36, che sarà esaminato a parte), violano l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria di cui all'art. 117, commi 4 e 6, all'art. 118, commi 1 e 2, e all'art. 119 Cost., in quanto istituiscono un fondo settoriale nella materia delle politiche sociali e prevedono poteri regolamentari e amministrativi in relazione al medesimo fondo, invece di attribuire le corrispondenti risorse alle Regioni e di lasciare a queste le conseguenti scelte in materia di regolazione degli interventi e di allocazione delle funzioni amministrative.

È da sottolineare che la recente sentenza n. 166/2008 di codesta ecc.ma Corte ha deciso un ricorso su una fattispecie analoga, colpendo un fondo (in quanto incidente «esclusivamente su una materia di competenza legislativa regionale») che finanziava «interventi, di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili» e interveniva, perciò, «nella materia, di potestà legislativa residuale delle regioni, dei "servizi sociali", inerendo ad attività riguardanti la "predisposizione ed

erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita” (sentenza n. 50 del 2008)». La Corte ha accolto la questione di costituzionalità, «non sussistendo alcun titolo di competenza esclusiva statale che giustifichi il vincolo di destinazione del fondo in tale materia», ed ha annullato la norma che poneva il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e disponeva che, con decreto ministeriale, dovevano essere stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. La Corte ha anche precisato che «da tale pronuncia di illegittimità costituzionale consegue che a ciascuna regione dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, la quota parte del fondo loro spettante, senza il suindicato vincolo di destinazione specifica (sentenze n. 181 del 2006 e n. 423 del 2004)». La Corte ha dichiarato l'illegittimità di norme che prevedevano fondi settoriali in materia di politiche sociali anche con le sentt. nn.50/2008 e 423/2004.

In denegata ipotesi, qualora codesta Corte dovesse ritenere giustificato il potere regolativo statale di cui al comma 33, tale disposizione sarebbe comunque illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-regioni, data la stretta inerenza del fondo alla materia delle politiche sociali.

Anche in questa ipotesi, però, resterebbe ferma l'illegittimità dei commi 34 e 35, non sussistendo ragioni unitarie che giustifichino l'attribuzione al Ministero dei poteri di attuazione degli interventi e di individuazione dei titolari del beneficio e del gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi. Qualora, sempre in denegata ipotesi, anche questi poteri statali amministrativi fossero ritenuti legittimi, i commi 34 e 35 sarebbero pur sempre illegittimi per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevedono un'intesa con la Conferenza Stato-regioni in relazione alla scelta di cui al comma 34 e agli atti di cui al comma 35.

Infine, quanto al comma 36, esso risulta illegittimo là dove prevede che le comunicazioni e collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) debbano essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti». Se si può giustificare un dovere collaborativo e comunicativo fra enti territoriali, in ossequio al principio di leale collaborazione, non si può ammettere che il Ministero «impartisca» alle regioni indirizzi che regolano tale attività collaborativi. Le limitazioni che lo Stato può recare all'attività regionale sono solo quelle previste dalla Costituzione e, in materia di competenza regionale, lo Stato non può più emanare atti di indirizzo (v. le sentt. nn.324/2005 e 329/2003 e l'art. 8, comma 6, legge n. 131/2003). Se anche si ritenesse il contrario, la norma impugnata sarebbe illegittima perché l'atto di indirizzo dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, secondo la normativa e la giurisprudenza pacifiche prima della riforma del Titolo V.

P. Q. M.

La Regione Liguria, come sopra rappresentata e difesa, chiede

voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Padova, addì 17 ottobre 2008

Prof. Avv. Giandomenico FALCON - Avv. Luigi MANZI

ALLEGATI

1) Deliberazione della Giunta regionale n. 1272 del 14 ottobre 2008.

2) Procura speciale n. rep. 14131 del 15 ottobre 2008, rogata dal dott. Margherita Poli, notaio in Genova.

N. 14

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 23 settembre 2008
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Regione Sardegna - Statuto Regionale - Promulgazione di delibera statutaria non approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi in sede di *referendum* regionale, ritualmente richiesto da almeno un quinto dei Consiglieri regionali e dichiarato invalido dall'autorità giudiziaria per il mancato raggiungimento del *quorum* costitutivo di un terzo degli elettori previsto da legge regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva dello Stato di regolare con legge costituzionale il procedimento di approvazione e di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna - Asserita illegittimità dell'esercizio del potere del Presidente della Regione Sardegna di promulgare la legge statutaria regionale per carenza del requisito, stabilito con legge costituzionale, dell'approvazione della delibera statutaria sottoposta a *referendum* confermativo da parte della maggioranza dei voti validamente espressi - Richiesta di dichiarazione che non spetta al Presidente della Regione Sardegna il potere di promulgare la legge statutaria regionale 10 luglio 2008, n. 1, e di annullare l'impugnato atto di promulgazione.

- Atto di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 15, comma quarto.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rapp.to e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente della giunta in carica, con sede in Cagliari per la dichiarazione che non spetta al presidente della Regione Sardegna il potere di promulgazione della legge regionale della Sardegna 10 luglio 2008 n. 1 «disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i *referendum* regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di presidente della regione, consigliere regionale e assessore regionale», pubblicata nel Bollettino ufficiale Sardegna il 18 luglio 2008, n. 23, per violazione dell'art. 15, comma 4 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 3), e per il conseguente annullamento dell'atto di promulgazione della legge regionale citata per violazione dell'art. 15, comma 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna.

I. — Nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 23 del 18 luglio 2008 è stata pubblicata la legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna 10 luglio 2008, n. 1, che risulta promulgata dal Presidente della regione con la seguente anomala formula:

«Visto lo statuto speciale per la Sardegna e, in particolare, le disposizioni dell'art. 15, così come modificato dall'art. 13 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2;

Vista la legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1;

Vista la legge regionale 17 maggio 1957, n. 20;

Vista la legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21;

Premesso che: in data 7 marzo 2007 il Consiglio regionale ha approvato, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti, la legge regionale di cui all'articolo 15, comma due, dello statuto speciale della Sardegna;

in data 13 giugno 2007 19 componenti del consiglio regionale hanno formulato la richiesta di indizione del *referendum* popolare previsto dall'art. 15, comma 4, dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, così come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2;

in data 2 luglio 2007 l'Ufficio regionale per il *referendum* ha dichiarato la legittimità della richiesta di *referendum* popolare;

il decreto del Presidente della Regione sarda n. 69 del 1° agosto 2007 ha indetto il *referendum* per il giorno 21 ottobre 2007;

in tale data la consultazione referendaria si è regolarmente svolta;

in data 20 maggio 2008 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 164, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma uno, della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21, sollevate con ordinanza della Corte d'appello di Cagliari;

in data 30 giugno 2008 la Corte d'Appello di Cagliari, in applicazione dell'art. 14 della l.r. 17 maggio 1957, n. 20, così come richiamato dalla l.r. 28 ottobre 2002, n. 21, ha dato atto che la consultazione referendaria non ha

raggiunto il *quorum* prescritto ed ha conseguentemente dichiarato non valido il *referendum*, promulga la seguente legge regionale approvata ai sensi e con le modalità previste dall'art. 15, comma due, dello statuto speciale per la Sardegna».

2. — La legge in questione, approvata in data 7 marzo 2007 dal Consiglio regionale della Sardegna, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello statuto di autonomia (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) era stata, dietro richiesta di 19 consiglieri, assoggettata a *referendum* confermativo, ai sensi dell'art. 15, comma 4, dello statuto, *referendum* che si teneva il successivo 21 ottobre.

La consultazione vedeva una partecipazione popolare del 15,7%, con prevalenza dei voti contrari all'approvazione (elettori aventi diritto al voto 1.466.661; votanti 228.440; voti favorevoli all'approvazione della legge 72.606; voti contrari 153.053) e non veniva, secondo la dichiarazione della Corte d'appello, raggiunto il *quorum* previsto dall'art. 14, comma 2, della l.r. 17 maggio 1957, n. 20 (secondo cui il *referendum* non è dichiarato valido se «non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori»), cui faceva rinvio l'art. 15, comma 1, della l.r. 28 ottobre 2002, n. 21 avente ad oggetto «Disciplina del *referendum* sulle leggi statutarie».

La Corte di appello di Cagliari, alla quale, ai sensi del citato art. 14, è demandato l'accertamento del numero dei votanti e la conseguente proclamazione del risultato del *referendum*, sollevava alla Corte costituzionale, tra le altre, la questione relativa alla legittimità dell'art. 15 della l.r. n. 21/2002 in quanto, richiamando anche per il *referendum* relativo a legge statutaria l'art. 14 dalla l.r. n. 20/1957, introduceva un *quorum* non previsto dall'art. 15 dello statuto, con il quale pertanto si poneva in contrasto.

La Corte costituzionale, tuttavia, con la decisione n. 164/2008, dichiarava inammissibile la questione di legittimità sollevata dalla Corte di appello di Cagliari, affermando che detto giudice, non esercitando nel caso di specie funzioni giurisdizionali, non poteva sollevare la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, quindi, non si pronunciava nel merito e, conseguentemente, la Corte di appello di Cagliari, applicando il citato art. 14, dichiarava non valido il *referendum* sulla legge statutaria per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale di un terzo degli elettori. Il Presidente della Regione, a sua volta, con il provvedimento che qui si impugna, promulgava, con atto in data 10 luglio 2008, pubblicato nel B.U.R. n. 23 del 18 luglio 2008, la legge in questione.

3. — L'atto di promulgazione della legge statutaria regionale citata è da ritenersi illegittimo in quanto in contrasto con l'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna approvato con legge costituzionale.

Il Governo ha interesse ad impugnare l'atto di promulgazione di una legge regionale statutaria approvata con procedure non conformi a quelle previste da una legge con valore costituzionale (il citato art. 15, comma 4 dello statuto) al fine di impedire che essa acquisti efficacia definitiva.

Invero la promulgazione, da parte del presidente della regione, della legge statutaria in carenza del requisito stabilito dall'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia (norma di rango costituzionale) che consente la promulgazione della legge statutaria sottoposta a *referendum* soltanto se è «approvata dalla maggioranza dei voti validi», costituisce invasione dell'attribuzione esclusiva dello Stato di stabilire con legge costituzionale il procedimento di approvazione e promulgazione della legge statutaria della Sardegna.

Tale attribuzione dello Stato risulta dalla circostanza che il procedimento di approvazione e promulgazione è stato previsto con legge costituzionale (art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001) dello Stato e pertanto può essere integrato o modificato soltanto con legge costituzionale, di competenza esclusiva dello Stato e non della regione. Ove tale procedimento non sia stato osservato in esecuzione della norma costituzionale che lo prevede, come è avvenuto nel caso in esame, rientra nella competenza dello Stato, attraverso il conflitto di attribuzione, richiedere l'annullamento dell'atto di promulgazione della legge statutaria facendo dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme, anche eventualmente quanto alla interpretazione datane, in attuazione delle quali la promulgazione della legge è stata effettuata.

Nel caso in esame, l'art. 15, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 21 del 2002 che rinviando all'art. 14, comma 2 della legge regionale della Sardegna n. 20 del 1957 richiede che il *quorum* della partecipazione di un terzo degli elettori nel caso di *referendum* confermativo della legge regionale statutaria, si pone un evidente contrasto con l'art. 15, comma 3 della legge cost. n. 3 del 1948 (statuto della Sardegna), che tale *quorum* non prevede, e che perciò è affetto da illegittimità costituzionale.

4. — L'ammissibilità per il caso in questione del ricorso per conflitto di attribuzione è stato riconosciuto da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 469/2005) che ha ritenuto la possibilità per il Governo di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione per «impugnare la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123 Cost. di adozione dello statuto e per vizi anche successivi al primo eventuale giudizio della Corte sulla legge in questione».

(Per un caso analogo si richiama la decisione della Corte n. 40 del 4 gennaio 1977).

Al riguardo si osserva che la Corte costituzionale (sent. 3 luglio 2002, n. 304), sia pure in relazione alla disciplina (peraltro sul punto analoga a quella in considerazione) delle regioni a statuto ordinario ha affermato che:

«L'interpretazione testuale induce dunque a ritenere che il termine pubblicazione di cui ai commi secondo e terzo indichi forme di pubblicità notiziale; conclusione non dissimile suggerisce l'architettura logica dell'art. 123 Cost. Le diverse disposizioni delle quali la disciplina degli statuti regionali si compone sono poste in una successione che corrisponde pienamente all'articolazione del controllo in due fasi procedurali distinte ed autonome: il giudizio di legittimità e il *referendum*. Ad accogliere la tesi che il giudizio della Corte debba avvenire su deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la sequenza procedimentale, che nell'art. 123 ha un andamento logicamente coerente, ne risulterebbe rovesciata: sarebbe infatti disciplinato prima, nel secondo comma, un controllo di legittimità temporalmente successivo, e quindi, nel terzo, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale. Proprio quest'ultima considerazione, insieme agli argomenti testuali e sistematici dei quali si è detto, rende ragione della simmetria tra la collocazione topografica delle disposizioni e la successione temporale delle attività in esse previste» (in questo senso *cfr.* pure sent. 3 luglio 2002, n. 306, e sent. 13 gennaio n. 2).

Nel caso di specie, non si vuole censurare la legge statutaria per far valere vizi sostanziali di illegittimità costituzionale della stessa bensì si vuole censurare il fatto sopravvenuto dell'illegittima, sotto il profilo costituzionale, promulgazione della legge statutaria. Ossia si vuole censurare la legge regionale per vizi della promulgazione, sopravvenuti rispetto alla scadenza del termine di cui all'art. 15, comma 3, dello statuto speciale, che evidentemente non si potevano dedurre in una fase antecedente.

In merito l'unico strumento utilizzabile è quello del conflitto di attribuzione in relazione al quale sussistono i requisiti per la proposizione avendo la regione invaso la sfera di competenza dello Stato.

5. — Nel merito è del tutto palese che l'atto di promulgazione è illegittimo in quanto adottato in applicazione di una disposizione di legge ordinaria (art. 15, comma 1 della l.r. n. 21/2002 che rinvia all'art. 14, comma 2 della l.r. 17 maggio 1957, n. 20) in contrasto con l'art. 15, comma 4 dello statuto della Regione Sardegna.

Invero l'art. 15, comma 4 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 stabilisce testualmente che «la legge regionale di cui al secondo comma (legge statutaria) è sottoposta a *referendum* regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti del consiglio regionale. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

La riportata disposizione dell'art. 15, comma 4, è del tutto analoga alla previsione dell'art. 138, secondo comma, Cost., relativa al *referendum* sulle leggi costituzionali o di modifica della Costituzione.

In relazione a quest'ultima disposizione non è contestato che la legge sottoposta a *referendum* confermativo non possa essere promulgata se non sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi non essendo previsto alcun *quorum* minimo di votanti per la validità della consultazione referendaria, come, invece, è previsto per il *referendum* abrogativo di leggi statali ordinarie dall'art. 75, terzo comma, Cost.

Tale principio trova applicazione nel caso di specie in quanto si deve ritenere l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 15, comma 4 dello statuto regionale della norma dell'art. 15 della legge 28 febbraio 2002, n. 21 che rinviando, per lo svolgimento del *referendum*, anche all'art. 14, comma 2 della l.r. 17 maggio 1957, n. 20 è stato interpretato nel senso che per la validità del *referendum* ci sarebbe voluto il *quorum* di un terzo degli elettori.

5.1. — Al riguardo si deve innanzi tutto precisare che l'art. 15, comma 1 della l.r. 28 ottobre 2002, n. 21 «disciplina del *referendum* sulle leggi statutarie» approvata un'attuazione dell'art. 15 dello statuto di autonomia (legge costituzionale) prevede il rinvio alle disposizioni degli artt. 9, 10, 12, 13, 14 e 15 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 esclusivamente con riguardo allo «svolgimento del *referendum*».

Tale rinvio a numerose disposizioni della l.r. n. 20 del 1957, relative, tutte le altre, alle modalità di votazione e di accertamento dell'esito del *referendum*, è stato testualmente limitato, dal Legislatore regionale del 2002, soltanto a quanto concerne lo «svolgimento del *referendum*». Pertanto, tale rinvio non può estendersi al comma 2, dell'art. 14 della l.r. n. 20 del 1957, il quale, imponendo alla Corte d'appello di dichiarare non valido il *referendum* «se non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori», riguarda il *referendum* abrogativo quale indicazione del *quorum* strutturale previsto dall'art. 32 dello statuto speciale per la Sardegna.

Il rinvio all'art. 14 della legge regionale n. 20/1957 operato dall'art. 15 della l.r. n. 21/2002 deve giuridicamente interpretarsi, in modo che sia costituzionalmente legittimo, nel senso che sia riferito solo ed esclusivamente al comma 1 e cioè in relazione alla modalità del *referendum* e non alla sua validità.

Ne deriva che, per espressa disposizione dello statuto, una volta regolarmente richiesto ed indetto il *referendum* popolare regionale, come è avvenuto nel caso di specie, la legge statutaria non può essere promulgata se non soltanto ed unicamente nel caso che abbia conseguito nella consultazione referendaria il voto favorevole della maggioranza dei voti validi.

Si deve ribadire che, essendo la condizione di promulgazione formulata con una proposizione di tenore negativo non è assolutamente ipotizzabile nessun altro requisito legale legittimante la promulgazione, se non quello tassativamente previsto dalla disposizione di rango costituzionale contenuta nello statuto speciale per la Sardegna, come modificato con la ricordata legge costituzionale n. 2 del 2001.

Ove si dovesse ritenere diversamente e cioè che la norma in questione abbia inteso riferirsi, con il rinvio all'art. 14, comma 2 della l.r. n. 20/1957, anche al *quorum* di un terzo degli elettori per il *referendum* di leggi regionali statutarie, la stessa norma dell'art. 15 della l.r. n. 21/2002 non può non considerarsi costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia.

Avendo detta norma di rango costituzionale non previsto alcun *quorum* strutturale per la validità del *referendum*, e stabilito un unico requisito legale che consente la promulgazione della legge statutaria sottoposta a *referendum* popolare «l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi», ciò che la stessa norma ha inteso affidare al legislatore regionale ordinario è soltanto la disciplina del procedimento elettorale di svolgimento del *referendum*, e non certo, la previsione di ulteriori requisiti di validità della consultazione referendaria ovvero di ulteriori e diversi requisiti di promulgabilità della legge statutaria sottoposta a *referendum* popolare.

E ciò in linea con la disposizione dell'art. 138, secondo comma della Costituzione relativa al *referendum* sulle leggi costituzionali o di modifica della Costituzione, per le quali non è contestato che la legge sottoposta a *referendum* confermativo non può essere promulgata, se non sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi non essendo previsto alcun *quorum* minimo dei votanti per la validità della consultazione referendaria.

L'interpretazione proposta trova conferma nella volontà del legislatore regionale. Ed infatti, nella relazione illustrativa della legge regionale n. 21 del 2002 si afferma testualmente: «La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi, mentre non è previsto nessun *quorum* per quanto riguarda gli elettori che partecipano al *referendum* così come avviene per tutte le leggi di carattere costituzionale». (cfr. resoconto M-284 della seduta del 17 ottobre 2002, pagg. 27-28).

Poiché si deve ritenere che le disposizioni richiamate non prevedevano alcun *quorum* per il *referendum* confermativo della legge statutaria regionale in questione ne deriva che nel caso di specie il presidente della regione non poteva promulgare la legge regionale n. 1 del 2008, avendo avuto, come si è detto, il *referendum* esito negativo essendo prevalsi i voti contrari all'approvazione (conferma) della legge regionale.

La promulgazione è da ritenersi illegittima in quanto violativa dell'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna.

5.2. — È da ritenersi ugualmente illegittimo l'atto di promulgazione della l.r. n. 1/2008 per contrasto alla disposizione costituzionale dell'art. 15, comma 3 dello statuto citato anche nel caso di *referendum* confermativo dichiarato non valido per mancato raggiungimento del *quorum*, come nel caso in esame.

L'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia, come si è detto, prevede che in caso di *referendum* confermativo di una legge regionale statutaria «la legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Il *referendum* dichiarato non valido per mancanza del *quorum* non è previsto da nessuna norma costituzionale quale ulteriore fattispecie idonea a permettere al presidente della regione di promulgare la legge.

È ciò per il semplice motivo che la legge statutaria sottoposta validamente a *referendum* confermativo, una volta che sia stata dichiarata non valida la deliberazione popolare, non è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se la legge statutaria non è stata approvata, ai sensi dell'art. 15, comma 4 dello statuto regionale citato, non può essere promulgata.

Il presidente della regione non ha il potere di promulgare una legge che non sia stata approvata per la semplice ragione che una legge che non sia stata approvata è del tutto inesistente.

Se così non fosse si arriverebbe all'assurdo di considerare l'esito negativo del *referendum* e perciò invalido uguale al voto valido approvativo della legge.

Ciò è tanto vero che il presidente della regione non ha utilizzato le formule tassative di promulgazione previste negli artt.:

4 (promulgazione della legge in caso di mancata richiesta di *referendum*);

8 (promulgazione della legge in caso di dichiarazione di illegittimità della richiesta di *referendum*);

12 (promulgazione della legge in caso di esito favorevole della legge), della legge n. 21 del 2002 ma ha dato atto, della dichiarazione di non validità del *referendum*, ed ha promulgato la legge regionale in questione.

Ha cioè creato un'altra formula di promulgazione della legge regionale statutaria.

Ma come si è detto la legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21 stabilisce un sistema compiuto di ipotesi di promulgazione delle leggi statutarie regionali che non lascia spazio ad altre ipotesi di promulgazione, come quella utilizzata in cui il *referendum* si sia svolto senza raggiungere il *quorum*.

La conseguenza giuridica della invalidità della consultazione popolare, in un *referendum* confermativo o approvativo, è che la legge statutaria sottoposta a *referendum* non è stata approvata.

Essa non poteva essere promulgata ai sensi dell'art. 15, comma 4 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna.

P. Q. M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non spetta al Presidente della Regione Sardegna il potere di promulgare la legge statutaria regionale n. 1 del 2008, e conseguentemente annullare l'atto di promulgazione di tale legge, per contrasto con l'art. 15, comma 4 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, per le ragioni esposte nel presente ricorso.

Roma, addì 12 settembre 2008

Il vice Avvocato generale dello Stato: Michele DiPACE

08E0768

N. 15

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 ottobre 2008
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Sicurezza pubblica - Modifiche normative recate dal decreto legge n. 92/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2008 - Prevista attribuzione al Sindaco di ampi poteri in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica - Decreto di attuazione del Ministro dell'interno, recante la definizione delle nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, nonché l'elencazione delle situazioni in cui il Sindaco è autorizzato a intervenire - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione delle competenze provinciali in materia di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, con riguardo alle attribuzioni spettanti in materia al Presidente della Provincia - Compressione delle competenze legislative della Provincia nelle materie di tutela e conservazione del patrimonio storico e artistico, di tutela del paesaggio, di viabilità, di commercio e di esercizi pubblici - Illegittima attribuzione a soggetti terzi di competenze amministrative appartenenti al Presidente della Provincia - Violazione del principio di buon andamento della attività amministrativa - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, definire gli interventi del Sindaco nelle materie e per i provvedimenti riservati alla competenza della Provincia autonoma di Bolzano e conseguentemente di annullare *in parte qua* l'atto impugnato.

- Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, comma secondo, 104 e 107; d.P.R. 1º novembre 1973, n. 686, art. 3; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 3; Costituzione, artt. 6, 97 e 116; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della provincia *pro tempore*, dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della Giunta provinciale n. 3266, del 15 settembre 2008 (all. 1), rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 18 settembre 2008 (all. 2) rogata dal segretario generale della Giunta provinciale, avv. Adolf Auckenthaler (Rep. n. 22238), dagli avv. proff. Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in 00186 Roma, via di Ripetta n. 142;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via Portoghesi n. 12, è elettivamente domiciliata, per il regolamento di competenza relativo al decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, recante «Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 9 agosto 2008.

F A T T O

Sul supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 25 luglio 2008 è stata pubblicata la legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione, con modifiche, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica».

Con l'art. 6 di tale legge lo Stato ha sostituito l'art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attribuendo al sindaco il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e ordine pubblico (commi 1 a 4).

L'art. 4-*bis* dell'articolo in parola ha specificato, poi, che «con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

In attuazione di quest'ultima disposizione, il Ministro dell'interno, con decreto del 5 agosto 2008, dopo aver definito i concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana (art. 1), ha elencato nel dettaglio le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad intervenire ed ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (art. 2).

Nella Provincia autonoma di Bolzano il sopra citato decreto finisce per limitare e comprimere fortemente l'autonomia riconosciuta alla Provincia odierna ricorrente in forza degli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, comma 2, 104 e 107 dello Statuto speciale di autonomia e delle relative norme di attuazione, in particolare dell'art. 3 del d.P.R. 1^o novembre 1973, n. 686, dell'art. 3, comma 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, nonché degli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione e dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Pertanto esso viene impugnato alla luce dei seguenti motivi di

D I R I T T O

Violazione degli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, comma 2, 104 e 107 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dell'art. 3 del d.P.R. 1^o novembre 1973, n. 686, dell'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, nonché degli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione e dell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Con il decreto del 5 agosto 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 9 agosto 2008, il Ministro dell'interno ha dato corso ad una evidente violazione delle competenze provinciali in materia di «pubblica sicurezza» e di «ordine pubblico» di cui agli artt. 20 e 21 dello statuto speciale del Trentino Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972), oltre che delle relative norme di attuazione.

1. — Preliminarmente occorre ricordare che lo Statuto speciale riconosce alla Provincia autonoma di Bolzano specifiche competenze in materia di «pubblica sicurezza» e di «ordine pubblico», tracciando un chiaro riparto di competenze legislative ed amministrative.

1.1. — In punto «pubblica sicurezza», l'art. 20, comma 1 dello statuto di autonomia attribuisce espressamente ai presidenti delle province «le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girova-

ghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto», specificando, inoltre, al comma 2, che, «ai fini dell'esercizio delle predette attribuzioni, i presidenti si avvalgono anche degli organi di polizia statale, ovvero della polizia locale, urbana e rurale».

Si ricorda, inoltre, che in aggiunta ai poteri di pubblica sicurezza nelle materie elencate nell'art. 20, comma 1 dello statuto speciale, l'art. 52, comma 2 dello statuto, riconosce ai presidenti delle province anche lo specifico potere di «adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

I poteri di pubblica sicurezza spettanti agli organi statali sono, invece, di natura residuale: l'art. 20, comma 3 dello statuto di autonomia, attribuisce al questore le «altre attribuzioni» (diverse, quindi, da quelle elencate nel primo comma del medesimo art. 20 st. e quelle previste dall'art. 52, comma 2 st.) che le leggi di pubblica sicurezza vigenti devolvono al prefetto.

Il comma 4 dell'art. 20 st. sancisce, infine, che «restano ferme le attribuzioni devolute ai sindaci quali ufficiali di pubblica sicurezza o ai funzionari di pubblica sicurezza distaccati».

Risulta evidente che siffatta disposizione è dotata di efficacia *rebus sic stantibus*, facendo salve tutte le attribuzioni devolute ai sindaci dalle leggi vigenti al momento dell'emanazione dello statuto speciale (si noti che anche i commi 1 e 3 dell'art. 20 st., i quali ripartiscono i compiti di pubblica sicurezza fra i presidenti delle province ed i questori, fanno espressamente riferimento alle «leggi vigenti» in tema di pubblica sicurezza).

In sostanza, il rinvio era quello al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.) di cui al r.d. 18 giugno 1931, n. 773, che demandava ai sindaci alcune funzioni di ufficiali di pubblica sicurezza.

Ciò emerge, peraltro, chiaramente se si tiene conto che anche le materie indicate nell'art. 20, comma 1 dello statuto speciale, nell'ambito delle quali i presidenti delle province sono autorizzati ad adottare i provvedimenti di pubblica sicurezza del caso, corrispondono, addirittura nello stesso ordine, a quelle indicate nel T.U.L.P.S. e precisamente il titolo II, capo VI (delle industrie pericolose e dei mestieri rumorosi e incomodi), il titolo III, capo II (degli esercizi pubblici), capo III (delle tipografie), capo IV (delle agenzie pubbliche), capo V (dei mestieri girovaghi) e capo VI (degli operai e domestici), il titolo VI, capo I (dei malati di mente, degli intossicati e dei mendicanti) e capo IV (dei provvedimenti relativi ai minori degli anni diciotto).

In base allo statuto di autonomia, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, la potestà in punto di pubblica sicurezza è, quindi, attribuita al presidente della provincia in tutte le materie indicate nell'art. 20, comma 1 st. (oltre che nella speciale ipotesi di cui all'art. 52, comma 2 st.), mentre allo Stato (Questore) spetta la competenza nelle materie diverse da quelle di cui al citato art. 20, comma 1 dello statuto. Da tale ripartizione sono escluse le attribuzioni specificamente devolute ai sindaci dalle leggi in materia di pubblica sicurezza allora vigenti (testo unico delle leggi sulla pubblica sicurezza r.d. 18 giugno 1931, n. 773).

1.1.1. — La sopra citata ripartizione delle attribuzioni espressa dallo statuto in punto pubblica sicurezza trova altresì conferma nella norma d'attuazione d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, concernente gli «esercizi pubblici», e cioè una delle materie comprese nell'art. 20, comma 1, dello statuto speciale.

Così, l'art. 3, comma 1 del citato d.P.R. n. 686/1973, dispone che «nelle materie di cui all'art. 20, primo comma, dello statuto, i provvedimenti che le leggi attribuiscono all'autorità di pubblica sicurezza sono adottati, nell'ambito del rispettivo territorio, dal presidente della giunta provinciale».

Il comma 3 aggiunge, inoltre, che «le attribuzioni di cui ai precedenti commi o parte di esse possono essere delegate (dal presidente della giunta provinciale) ai sindaci».

Le disposizioni che precedono dimostrano chiaramente che sono i presidenti delle province autonome ad essere titolari delle funzioni di pubblica sicurezza nelle materie indicate nell'art. 20, comma 1 dello statuto speciale, e che spetta agli stessi e solo agli stessi delegare eventualmente tali poteri ai sindaci.

1.1.2. — Non solo, ma anche la successiva norma d'attuazione d.P.R. 11 novembre 1987, n. 526, conferma ed allarga in parte il sopradescritto riparto di competenze tra Stato e province autonome in favore di quest'ultime.

Così l'art. 3, comma 3 del d.P.R. n. 526/1987, dispone che «in aggiunta a quanto previsto dal primo comma dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 686, i presidenti delle giunte provinciali esercitano, ai sensi dell'art. 20, primo comma, dello statuto, le funzioni spettanti alle autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in ordine ai provvedimenti di cui all'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica

24 luglio 1977, n. 616, che rientrano tra le materie di competenza provinciale di cui al comma 1. Nel caso in cui le province deleghino ai comuni proprie funzioni di polizia amministrativa tra quelle previste dal citato art. 19, i sindaci dei comuni interessati sono tenuti ad osservare le direttive emanate dai presidenti delle giunte provinciali per esigenze di pubblica sicurezza connesse con l'esercizio di dette funzioni».

Si ricorda che il citato art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha attribuito ai comuni le funzioni di polizia amministrativa per determinati atti, specificamente individuati nella norma stessa (comma 1), aggiungendo, inoltre, che in relazione a tali funzioni il Ministro dell'interno, per esigenze di pubblica sicurezza, può impartire, per tramite del Commissario del Governo, direttive ai sindaci, che sono tenuti ad osservarle (comma 3).

Nelle Province autonome di Trento e Bolzano, invece, di fronte alla necessità di coordinare le novità introdotte dall'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con le norme statutarie (artt. 20, 21 e 52, comma 2 st.) e di attuazione statutaria (art. 3 del d.P.R. 1^o novembre 1973, n. 686), l'art. 3, comma 3 del d.P.R. n. 526/1987, ha disposto che, in aggiunta a quanto previsto dall'art. 3 del d.P.R. 1^o novembre 1973, n. 686, ove per previsione statutaria le materie assegnate ai comuni dall'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977 rientrino nella sfera di competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano, sono i presidenti ad esercitare nell'ambito delle medesime, ai sensi dell'art. 20, comma 1 dello statuto, le funzioni di pubblica sicurezza proprie della Autorità di Polizia.

Nella sostanza, quindi, anche tale norma ha confermato i poteri di pubblica sicurezza dei presidenti delle province nelle materie indicate nell'art. 20, comma 1 st., aggiungendo alle stesse il potere in favore dei presidenti di adottare misure di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti indicati nell'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977 (che, peraltro, sono quasi totalmente già compresi nelle materie di cui all'art. 20, comma 1 st.), quando gli stessi riguardino competenze provinciali.

Nel caso in cui le province deleghino ai comuni proprie funzioni di polizia amministrativa tra quelle indicate nell'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977, i presidenti delle province possono imporre ai sindaci dei comuni interessati delle direttive per esigenze di pubblica sicurezza a cui i sindaci devono attenersi.

Anche da tale disposizione emerge chiaramente che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i presidenti delle province sono titolari di specifici poteri di pubblica sicurezza in determinate materie (art. 20, comma 1 st.) e per determinati provvedimenti (art. 52, comma 2 st., art. 3, comma 3 d.P.R. n. 526/1987) e che spetta a loro delegare tali poteri ai sindaci dei comuni interessati, con la facoltà, in quest'ultima ipotesi, di imporre ai sindaci precise direttive per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza.

1.1.3. — In conclusione, quindi, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, a differenza che nelle regioni a statuto ordinario, non trova applicazione la distinzione tra «pubblica sicurezza» (di competenza statale) da un lato e «polizia amministrativa locale» (di competenza regionale) dall'altro lato.

In base allo statuto speciale (norma di rango costituzionale) ed alle relative norme di attuazione (rango di legge rinforzata - art. 107 st.), infatti, la linea di demarcazione si taglia all'interno della materia della «pubblica sicurezza», per separare le une funzioni dalle altre (cfr. art. 20, commi 1 e 2 st.).

In base a tale ripartizione i Presidenti delle Province di Trento e di Bolzano si configurano, quindi, come Autorità di Pubblica Sicurezza, cui compete l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire il mantenimento della pubblica sicurezza in tutte le materie indicate nell'art. 20, comma 1 dello statuto speciale, e per alcuni provvedimenti specificamente indicati (art. 52, comma 2 st., art. 3, comma 3 d.P.R. n. 526/1987), mentre allo Stato (Questore) spetta la competenza nelle materie diverse da quelle di cui al citato art. 20, comma 1 dello statuto. Ai sindaci spettano, invece, le attribuzioni ad esse devolute dal testo unico di pubblica sicurezza di cui al r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.), nonché quelle delegate dallo Stato e dalle province autonome, nell'ambito delle rispettive materie di competenza, con l'obbligo, in quest'ultimo caso, a carico dei sindaci di attenersi alle direttive imposte dal Ministro dell'interno o dai presidenti delle province.

1.2. — In punto «ordine pubblico» l'art. 21 dello statuto speciale riconosce poi ai presidenti delle due province autonome, con riguardo ai provvedimenti dell'autorità statale adottati per motivi di ordine pubblico e che incidono, sospendono o comunque limitano l'efficacia di autorizzazioni dei presidenti in materia di polizia o di altri provvedimenti di competenza della provincia, lo specifico diritto di essere sentiti in merito al provvedimento da adottare e di esprimere il proprio parere entro il termine indicato nella richiesta.

2. — Orbene, tornando alla presente controversia, occorre premettere che lo Stato, con l'art. 6 della legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione, con modifiche, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», ha attribuito ai sindaci il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico. In particolare, i commi da 1 a 4 dell'articolo citato hanno individuato i tipi di provvedimenti che i sindaci sono autorizzati ad adottare:

«1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: *a)* all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; *b)* allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; *c)* alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza».

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

2.1. — Con il comma 4-*bis* dell'art. 6 della legge 24 luglio 2008, n. 125, lo Stato ha affidato, poi, al Ministro dell'interno il compito di disciplinare, con proprio decreto, l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni dei concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana («4-*bis*. Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana»).

In applicazione di quest'ultima disposizione, il Ministro dell'interno, con il decreto del 5 agosto 2008 qui impugnato, dopo aver definito le nozioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana (art. 1: «per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»), ha elencato nel dettaglio le situazioni in cui i sindaci sono autorizzati ad adottare i provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (art. 2: «il sindaco interviene per prevenire e contrastare: *a)* le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; *b)* le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; *c)* l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti *a)* e *b)*; *d)* le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione del suolo pubblico; *e)* i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi»).

Siffatta previsione comprime in modo evidente le competenze spettanti alla Provincia di Bolzano, in base allo statuto di autonomia, che ne sancisce la competenza legislativa primaria in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, n. 3), di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6), di «viabilità» (art. 8, n. 17), nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» (art. 9, n. 3) e di «esercizi pubblici» (art. 9, n. 7). Inoltre, in base all'art. 20, comma 1 dello statuto speciale, il presidente della provincia esercita, si è detto, le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in materia di esercizi pubblici, di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi operai e domestici.

Il d.m. impugnato, posto il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative di cui all'art. 16 st., erode l'ambito delle competenze provinciali, in palese violazione dell'art. 17 st., che consente allo Stato di estendere le competenze proprie della provincia oltre i limiti delle materie previste dallo statuto stesso, e non certo di limitare potestà riconosciute a livello statutario, nonché dell'art. 104 st., il quale prevede che il legislatore statale possa modificare, con legge ordinaria (peraltro seguendo una specifica e complessa procedura), le norme statutarie e solo con riferimento alle norme di cui al titolo VI ed a quelle dell'art. 13.

In tal modo, si realizza un'evidente violazione, sotto il profilo del particolare regime di autonomia spettante alle province autonome, altresì dell'art. 116 Cost., nonché della legge cost. n. 3/2001, che giustificano interventi statali tesi alla valorizzazione delle peculiarità delle province medesime (art. 6 Cost.) e non alla compressione delle stesse, realizzata con l'illegittima attribuzione a soggetti terzi di competenze amministrative storicamente appartenenti al presidente della provincia.

Del resto, l'attribuzione a livello provinciale della competenza legislativa ed amministrativa in determinate materie risponde, altresì, ad esigenze di contemperamento tra un adeguato collegamento con il territorio ed un sufficiente grado di accentramento della funzione, certamente necessaria posta la natura degli interventi richiesti, in ossequio ai principi di cui all'art. 97 Cost., palesemente violati dal decreto ministeriale censurato, che prevede la totale localizzazione degli interventi, con attribuzione ai sindaci di ampie funzioni in materia di pubblica sicurezza.

2.2. — Con tale decreto del 5 agosto 2008 il Ministro dell'interno ha esteso il suo potere di attuazione anche alle materie ed ai provvedimenti di pubblica sicurezza riservate dallo statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione al presidente della giunta provinciale, creando in tal modo un conflitto di attribuzione con la Provincia autonoma di Bolzano.

Così il decreto in contestazione definisce le situazioni di applicazione dei poteri di pubblica sicurezza ed ordine pubblico dei sindaci indistintamente per tutte le materie e cioè anche per le materie (cfr. art. 20, comma 1 dello statuto di autonomia: industrie pericolose, i mestieri rumorosi ed incomodi, gli esercizi pubblici, le agenzie, le tipografie, i mestieri girovaghi operai e domestici, i malati di mente, intossicati e mendicanti, i minori di anni diciotto; art. 8, nn. 3, 6 e 17 e art. 9, n. 3) e per i provvedimenti (cfr. art. 52, comma 2 statuto speciale ed art. 3, comma 3 della norma d'attuazione d.P.R. n. 526/1987) che in base allo statuto speciale ed alle relative norme di attuazione sono affidati alla competenza dei presidenti delle province autonome o in cui gli stessi godono di peculiari diritti di intervento (art. 21 st.).

A tale proposito appare indubbio che il Ministro dell'interno non può attribuire ai sindaci delle Province autonome di Trento e di Bolzano competenze per misure di pubblica sicurezza e di ordine pubblico per materie in cui egli non ha competenza (art. 20, comma 1 st., art. 52, comma 2 st., art. 3, comma 3 d.P.R. n. 526/1987) o senza il rispetto delle forme di collaborazione imposte dallo statuto speciale (art. 21 st.).

Nelle materie e per i provvedimenti di competenza dei presidenti delle province autonome, il potere di delega e di definizione delle situazioni nell'ambito delle quali i poteri delegati possono essere esercitati, compreso quello di dare, ove necessario, delle direttive per l'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza, spetta ai presidenti stessi e non al Ministro dell'interno.

2.3. — Risulta, pertanto, indubbio che con il qui impugnato decreto del 5 agosto 2008, il Ministro dell'interno si è indebitamente sostituito ai presidenti delle province nell'esercizio delle loro competenze di cui agli artt. 20, 21, 52, comma 2, dello statuto di autonomia nonché all'art. 3 del d.P.R. n. 686/1973 ed all'art. 3, comma 3 della norma d'attuazione d.P.R. n. 526/1987, dando luogo ad un'evidente ed illegittima violazione delle prerogative provinciali.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Ministro dell'interno definire gli interventi del sindaco nelle materie e per provvedimenti riservati dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione alla competenza della Provincia autonoma di Bolzano e per l'effetto annullare il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2008, nella parte de qua.

Bolzano-Roma, addì 23 settembre 2008

Avv. Prof. Franco FERRARI - Avv. Prof. Roland RIZ

N. 16

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008
(della Provincia autonoma di Trento)

Salute (Tutela della) - Ordinanza contingibile ed urgente in data 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche occupazionali concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina - Previsione dell'obbligo per il proprietario o detentore di un cane di provvedere all'identificazione e alla registrazione dello stesso mediante applicazione di microchip da parte dei veterinari pubblici competenti per territorio o dei veterinari liberi professionisti autorizzati ad accedere all'anagrafe canina regionale - Obblighi per i comuni di identificare e registrare in anagrafe canina i cani rinvenuti o catturati sul territorio e quelli ospitati nei rifugi e nelle strutture di ricovero autorizzate - Disciplina relativa alla produzione e commercializzazione di microchip - Obbligo delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano di assegnare ai direttori generali delle ASL il compito di provvedere all'attuazione della ordinanza - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata illegittimità ed invasività della disciplina censurata, emanata in assenza di idonea base giuridica ed in una situazione priva del carattere di straordinarietà - Violazione del principio di legalità e delle regole costituzionali sulla competenza regolamentare - Dedotta violazione del principio di legalità per l'emanazione di atto funzionalmente equivalente ad un atto di indirizzo e coordinamento, in assenza della consultazione della Provincia prevista dall'art. 3, d.lgs. n. 266 del 1992 - Denunciata illegittimità ed invasività dell'ordinanza in quanto considerata come atto funzionalmente equivalente all'esercizio del potere sostitutivo e per l'emanazione di una disciplina dettagliata direttamente operativa in violazione delle regole statutarie e costituzionali, nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Ordinanza contingibile ed urgente del Ministro del lavoro, della salute e dell'ambiente 6 agosto 2008.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e 120; legge 14 agosto 1991, n. 281, art. 3.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 2682 del 17 ottobre 2008 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 17 ottobre 2008 (rep. n. 26998) rogata dall'ufficiale rogante della provincia dott. Tommaso Sussarellu (all. 2) — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della provincia e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del lavoro, della salute e dell'ambiente di emanare con effetto nella provincia di Trento l'ordinanza 6 agosto 2008, recante «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 194 del 20 agosto 2008, nonché per il conseguente annullamento della predetta ordinanza, in quanto essa si rivolge alla Provincia autonoma di Trento, per violazione:

dell'articolo 8, n. 1), dell'articolo 9, n. 10), e dell'articolo 16 dello Statuto di autonomia di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

delle relative norme d'attuazione, ed in particolare del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, nonché degli articoli 2, 3 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e di coordinamento);

degli articoli 117, comma terzo, comma quarto e comma sesto, nonché dell'art. 118 della Costituzione, in combinazione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

dell'art. 120 della Costituzione;

della legge 14 agosto 1991, n. 281, Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, con particolare riferimento all'art. 3;

- del principio di leale collaborazione e del principio di legalità, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

La Provincia autonoma di Trento ha competenza legislativa concorrente nelle materie igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 9, n. 10), ed ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1), ed è dotata delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16), ai sensi dello Statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. Inoltre, essa ha potestà legislativa concorrente nella materia tutela della salute, applicabile per effetto dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in quanto tale competenza possa risultare più ampia di quella statutaria. Ai sensi di tale ultima disposizione la Provincia gode altresì della potestà legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Le competenze in materia sanitaria, in particolare, sono state concretizzate in capo alla provincia dalle relative norme d'attuazione, ed in particolare da quelle in materia di igiene e sanità, cioè dal d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e dal d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Già nel quadro del riparto costituzionale di competenze previsto dall'originario Titolo V della parte seconda della Costituzione (ed ovviamente degli statuti per le regioni a statuto speciale e le province autonome) lo Stato ha emanato la legge 14 agosto 1991, n. 281, denominata Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo.

All'articolo 3 di tale legge sono disciplinate le competenze delle regioni. In particolare il comma dispone che «le regioni disciplinano con propria legge, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'istituzione dell'anagrafe canina presso i comuni o le unità sanitarie locali, nonché le modalità per l'iscrizione a tale anagrafe e per il rilascio al proprietario o al detentore della sigla di riconoscimento del cane, da imprimersi mediante tatuaggio indolore».

Inoltre, per quanto riguarda in particolare la Provincia di Trento, il comma 7 dello stesso art. 3 dispone che «le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge e adottano un programma regionale per la prevenzione del randagismo, nel rispetto dei criteri di cui al presente articolo».

La provincia ha disciplinato la materia con la legge provinciale 1° agosto 2003, n. 5, introducendo all'articolo 10 Disposizioni per l'istituzione dell'anagrafe canina e per l'attuazione della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro nazionale).

Si tratta di un ampio articolo che nei suoi undici commi detta la disciplina fondamentale. E tale normativa è stata di recente completata con il decreto del Presidente della provincia 2 aprile 2007, n. 4-84/Leg, recante regolamento avente ad oggetto «Disposizioni regolamentari per l'applicazione dell'articolo 10 della legge provinciale 1° agosto 2003, n. 5, relativo all'istituzione dell'anagrafe canina e all'attuazione della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione prevenzione del randagismo)».

La Provincia di Trento dispone dunque di una disciplina completa ed aggiornata della materia, posta in essere nell'esercizio delle proprie competenze costituzionali ed in applicazione delle pertinenti norme statali.

Inopinatamente, lo Stato pretende ora di disciplinare la stessa materia, con effetto anche nel territorio della Provincia autonoma di Trento, con l'ordinanza ministeriale qui impugnata.

Essa infatti interviene, riferendosi inequivocabilmente anche alla Provincia di Trento, pretendendo di sostituire una diretta disciplina statale alla disciplina emanata dalla Provincia nell'esercizio delle sue competenze costituzionali, e per giunta in attuazione di precise disposizioni della legge statale.

L'articolo 1 definisce termini, modalità e competenze nel processo di identificazione e di registrazione in contrasto con la normativa provinciale, in particolare per quanto riguarda i termini per la identificazione e la registrazione del cane, i rispettivi compiti ed obblighi del proprietario e dei veterinari pubblici o privati abilitati.

L'articolo 3 attribuisce allo Stato, con provvedimento da sancire in Conferenza Stato-regioni, ma di cui risulta titolare esclusivamente il Ministro competente, il potere di definire le modalità tecniche ed operative per assicurare l'interoperabilità delle banche dati nazionale e regionali, nonché per l'individuazione di un unico documento di identificazione e registrazione del cane, in sostituzione dell'attuale certificazione.

L'articolo 4 attribuisce funzioni di prevenzione al randagismo agli enti locali, allocando le relative funzioni per la lotta al randagismo.

L'articolo 6 impone alle regioni ed alle province autonome di individuare ed assegnare uno specifico obiettivo di provvedere ai direttori generali delle aziende sanitarie locali, anche con riferimento a quelle istituzioni, come questa provincia, che hanno già definito normativamente l'assetto delle competenze all'esercizio delle funzioni nel proprio ordinamento.

Un semplice confronto tra la normativa dell'impugnata ordinanza e la normativa provinciale permette di verificare una larga zona di sovrapposizione. Ad esempio, l'art. 10, comma 4 della legge provinciale stabilisce che «i proprietari o i detentori di cani sono tenuti ad iscrivere i propri animali all'anagrafe canina provinciale, presso il comune di residenza entro quattro mesi dalla nascita dell'animale o entro un mese da quando ne vengano in possesso, a qualsiasi titolo; i proprietari e i detentori di cani, inoltre, devono comunicare al comune la cessione, la scomparsa o la morte del cane, nonché il cambiamento di residenza, secondo quanto stabilito dal regolamento previsto dal comma 2», mentre l'art. 1, comma 2 dell'ordinanza statale prevede (in termini simili ma non identici) che «il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale, nel secondo mese di vita, mediante l'applicazione del microchip», e che «il proprietario o il detentore di cani di età superiore ai due mesi è tenuto a identificare e registrare il cane ai fini di anagrafe canina, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza».

Ulteriori sovrapposizioni si verificano negli aspetti operativi e di dettaglio disciplinati dal regolamento, in relazione alle figure incaricate del servizio ed alle modalità di svolgimento.

Sennonché, l'impugnata ordinanza risulta illegittima e lesiva delle competenze costituzionali della ricorrente Provincia per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) Illegittimità ed invasività della disciplina, in quanto emanata sostanzialmente in assenza di idonea base giuridica ed in una situazione del tutto priva del carattere della straordinarietà. Carattere stabile della normativa. Violazione del principio di legalità. Violazione delle regole costituzionali sulla competenza regolamentare.

Come esposto in narrativa, l'ordinanza assunta dal Ministero, con i contenuti indicati, si sovrappone alla normativa legislativa e regolamentare emanata dalla Provincia di Trento nell'esercizio delle sue competenze costituzionali, e per giunta in attuazione di precise disposizioni della legge statale.

Ciò essa fa in assenza di una base giuridica che assegni al Ministero tale competenza. L'assenza di base giuridica — che comporta altresì la violazione del principio di legalità, deducibile dalle Regioni (v. le sentt. 425/2004, 425/1999, 355/1992, 150/1982) — è del resto ammessa dalla stessa ordinanza, la quale si richiama non ad una competenza ministeriale prevista da qualunque legge, ma ai generici poteri di ordinanza dati a salvaguardia della salute pubblica, di fronte ad eventi straordinari che non possano essere fronteggiati con i corrispondenti poteri attribuiti a ciascuna regione e provincia autonoma.

Quale base normativa dell'atto, infatti, non viene citato altro che l'art. 32 della legge n. 833 del 1978 e l'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Sembra evidente che tali disposizioni si riferiscono a poteri da esercitare in situazioni di grave emergenza, che investano più regioni e che non possano essere fronteggiati con l'esercizio dei poteri legislativi e normativi ordinari.

Le ulteriori «premesse» dell'ordinanza confermano l'estraneità di quanto disposto ai poteri di emergenza di cui alle citate disposizioni. In esse, infatti, si fa riferimento in primo luogo ad una presunta «necessità di assicurare una compiuta ed uniforme applicazione, sull'intero territorio nazionale, della normativa concernente l'identificazione dei cani e la gestione dell'anagrafe canina, al fine poter svolgere un efficace controllo della popolazione canina», ad una non meno presunta «necessità e l'urgenza di emanare disposizioni per arginare il dilagare del fenomeno dell'abbandono dei cani, che alimenta il randagismo dei medesimi».

Ancora si citano «i rilevanti problemi di salute pubblica derivanti dal predetto randagismo dei cani, quali il possibile diffondersi di malattie infettive, l'incremento degli incidenti stradali, i casi di aggressione dei cani rinselvatichiti e l'incremento dello stesso randagismo», ed una asserita necessità e urgenza «di far effettuare in maniera contestuale l'identificazione e la registrazione di tutta la popolazione canina presente sul territorio nazionale, utilizzando strumenti e modalità uniformi per tutte le regioni e province autonome, allo scopo di anagrafare il maggior numero possibile degli animali in questione e consentirne un controllo ed una gestione adeguati».

Ora, a parte la considerazione che nessuna di tali presunte necessità esiste in Provincia di Trento, ove al contrario la popolazione canina è totalmente e perfettamente censita in applicazione della ricordata normativa provinciale, risulta ad avviso della provincia evidente che siffatte premesse non possono giustificare l'emanazione con atto ministeriale di una normativa che nel contenuto corrisponde a quella che lo statuto di autonomia e la stessa legge statale attribuiscono alla competenza della Provincia di Trento, che la ha pienamente esercitata.

I poteri di necessità, infatti, sono previsti come *extrema ratio* del sistema, come garanzia ultima, e corrispondono ad ambiti ed occasioni di intervento relativi a situazioni eccezionali e transitorie, per le quali non esiste una disciplina stabile ed ordinaria.

Per quanto riguarda l'anagrafe canina, invece, si tratta di una situazione del tutto ordinaria, in relazione alla quale esiste una disciplina stabile, che rispettando l'ordine delle competenze costituzionali si fonda su un livello normativo statale — la legge quadro n. 281 del 1991 — e — per quanto riguarda la provincia — sulla normativa provinciale, attuativa sia della legge quadro che degli accordi Stato-regioni intervenuti nella materia.

Inoltre, l'eccezionale potere ministeriale di ordinanza in caso di emergenza sanitaria si riferisce ovviamente a situazioni che non possano essere fronteggiate al livello locale, mentre la problematica della registrazione e più in generale del controllo della popolazione canina si pone — come sembra evidente — esclusivamente al livello locale, al quale soltanto può essere fronteggiata.

Ciò, ovviamente, purché non si vogliano scambiare i poteri di ordinanza per poteri di dettare con atto ministeriale la disciplina di una materia che vede invece una competenza ripartita tra un livello di legislazione statale ed un livello di legislazione regionale e (nel caso del Trentino-Alto Adige) provinciale, entrambe pienamente esercitate.

Nella sostanza, l'ordinanza impugnata esercita un potere di natura sostanzialmente regolamentare, venendo così a violare — oltre al principio di legalità — anche quanto specificamente disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione che attribuisce potestà regolamentare allo Stato solo nelle materie di competenza esclusiva del medesimo.

Del tutto arbitrario risulta perciò l'intervento statale realizzato a mezzo dell'impugnata ordinanza ministeriale.

II) *Illegittimità ed invasività dell'ordinanza, in quanto considerata come atto funzionalmente equivalente ad un atto di indirizzo e coordinamento.*

Fermo che, come sopra esposto, il Ministro manca totalmente del potere di dettare con ordinanza la disciplina della materia, in totale assenza di un titolo giustificativo idoneo (tale non essendo quello relativo ai poteri di necessità ed urgenza), esaminato nel suo contenuto l'atto potrebbe assimilarsi a quelli costituenti esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, usuali soprattutto nel previgente assetto costituzionale. Esso infatti stabilisce regole relative alla funzione amministrativa, da osservarsi anche dai legislatori regionali e provinciali.

Ma anche considerato in questo modo, l'ordinanza risulta illegittima ed invasiva delle competenze costituzionali della Provincia.

Anche per la funzione di indirizzo e coordinamento, infatti, opera pienamente il principio di legalità: in relazione al quale la mancanza di base giuridica costituisce un *vulnus* irrimediabile.

Inoltre, per quanto riguarda la Provincia di Trento, si tratterebbe anche di un atto posto in essere in violazione dell'obbligo di consultazione stabilito per la funzione di indirizzo e coordinamento dall'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'impugnata ordinanza risulta lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia.

III) *Illegittimità ed invasività dell'ordinanza, in quanto considerata come atto funzionalmente equivalente all'esercizio del potere sostitutivo.*

Ugualmente illegittimo ed invasivo risulterebbe l'atto impugnato ove considerato come avente natura di atto di esercizio di un potere sostitutivo.

Infatti, benché nelle premesse manchi ogni riferimento ad un simile potere, l'intervento del Ministro potrebbe trovare una sua ragione storica, se non un fondamento giuridico, in un eventuale ritardo delle regioni ad attuare la legge quadro e gli accordi Stato-regioni che l'hanno seguita.

Ma anche come esercizio di potere sostitutivo sarebbe evidente la completa arbitrarietà dell'atto in confronto di istituzioni che — come la Provincia di Trento — dispongono di una disciplina completa, aggiornata e perfettamente vigente ed efficace, in assenza di qualunque contestazione e mediante lo strumento dell'ordinanza ministeriale.

IV) *Illegittimità ed invasività dell'ordinanza in quanto, sovvertendo l'ordine costituzionale delle fonti, detta con atto ministeriale una disciplina dettagliata e direttamente operativa della materia, in violazione delle regole costituzionali e statutarie, nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992.*

Nel dettare la disciplina della materia, l'ordinanza pretende di fare ciò che neppure le leggi dello Stato sono abilitate a fare, in relazione al territorio della Provincia di Trento.

È ben noto, infatti, che nell'ambito delle materie di competenza provinciale le leggi dello Stato non operano direttamente nelle Province di Trento e di Bolzano, ma che a queste è dato un termine di sei mesi per adeguare la propria disciplina a quella statale, nei limiti in cui tale adeguamento è dovuto in base alle regole costituzionali e statutarie.

Invece, l'ordinanza impugnata pretende di applicarsi direttamente, disciplinando la materia in termini più dettagliati e perentori di quanto potrebbe fare la stessa legge statale.

Essa pone obblighi concreti ed operativi, con precisazioni di dettaglio: come quando (art. 1, comma 2) stabilisce che «il proprietario o il detentore di un cane deve provvedere a far identificare e registrare l'animale, nel secondo mese di vita, mediante l'applicazione del microchip», che «il proprietario o il detentore di cani di età superiore ai due mesi è tenuto a identificare e registrare il cane ai fini di anagrafe canina, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza», o quando stabilisce (comma 5) che «il proprietario o detentore di cani già identificati ma non ancora registrati è tenuto a provvedere alla registrazione all'anagrafe canina entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza».

Essa determina con precisione le competenze:

quando specifica (art. 1, comma 3) che la registrazione deve essere effettuata «dai veterinari pubblici competenti per territorio» o «da veterinari libero professionisti, abilitati ad accedere all'anagrafe canina regionale», specificando inoltre al comma 4 le modalità operative della registrazione e delle connesse certificazioni;

quando (art. 4) determina gli obblighi dei comuni — oltretutto con norme di dettaglio — e persino la diretta responsabilità del sindaco;

quando persino all'art. 6 1. prevede che le regioni e le province autonome debbano assegnare «ai direttori generali delle aziende sanitarie locali» l'obiettivo di provvedere, nell'ambito delle rispettive competenze, alla attuazione della legge 14 agosto 1991, n. 281, dell'Accordo Stato-regioni del 16 febbraio 2003 e della presente ordinanza.

Essa prevede altri poteri ministeriali, sia normativi che provvedimentali, quando:

all'art. 3 dispone che con proprio provvedimento (pur «da sancire in sede di Conferenza Stato-regioni»), il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali «definisce le modalità tecniche ed operative per assicurare l'interoperatività della banca dati canina nazionale con le anagrafi canine regionali» e che «l medesimo provvedimento individuerà un unico documento di identificazione e registrazione del cane, che dovrà essere adottato in sostituzione dell'attuale certificazione»;

all'art. 5, comma 1, prevede il potere ministeriale di registrare i soggetti abilitati alla produzione dei microchip;

all'art. 5, comma 3, dispone che lo stesso Ministro «registra i produttori e i distributori di microchip ed assegna loro una serie numerica di codici identificativi elettronici».

Infine, l'ordinanza detta una compiuta disciplina della produzione e del commercio dei microchip, creando un mercato chiuso e ponendo regole limitative della concorrenza.

Ad avviso della Provincia di Trento è del tutto evidente che si tratta di un sistema di regole che non possono essere dettate con ordinanza ministeriale, in assenza di alcun conferimento di potere, e che comunque esse non rispettano né il riparto di competenze tra Stato e regioni, né i principi sopra esposti che riguardano i rapporti tra fonti statali e fonti della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Di qui la radicale illegittimità ed invasività dell'ordinanza.

V) *In ogni caso, illegittimità ed invasività della disciplina per violazione del principio di leale collaborazione.*

Un ulteriore vizio dell'ordinanza ministeriale qui impugnata consiste nel fatto che essa disciplina una materia di competenza regionale e provinciale in violazione del principio di leale collaborazione.

Se pure il riferimento ai poteri di emergenza non fosse puramente strumentale alla volontà di disciplinare la materia al di fuori delle competenze dello Stato e mediante strumenti completamente inidonei, è chiaro che l'esercizio di tali poteri avrebbe dovuto formare oggetto di coordinamento con le regioni e province autonome competenti ad un duplice livello.

Da una parte, infatti, avrebbe dovuto esserci una consultazione con le singole realtà territoriali per verificare la situazione locale, dall'altra un provvedimento che assumesse — come l'ordinanza assume — l'esistenza di esigenze unitarie *extra ordinem* avrebbe dovuto formare oggetto di consultazione e di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Nulla di ciò è avvenuto, con ulteriore evidente illegittimità e invasività dell'ordinanza impugnata.

Dunque, anche sotto questo profilo le norme in questione vanno annullate.

P. Q. M.

Tutto ciò premesso, la ricorrente Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del lavoro, della salute e dell'ambiente di emanare con effetto nella provincia di Trento l'ordinanza 6 agosto 2008, recante «Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina» nonché conseguentemente annullare la predetta ordinanza, in particolare in quanto essa si rivolge alla Provincia autonoma di Trento, per le ragioni ed i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Trento-Roma, addì 16 ottobre 2008

Avv. Prof. Giandomenico FALCON - Avv. Nicolò PEDRAZZOLI - Avv. Luigi MANZI

08C0874

N. 381

*Ordinanza del 31 luglio 2008 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Codacons contro Regione Lazio ed altri*

Contabilità pubblica - Regione Lazio - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007 - Erogazione con norma provvedimento di contributi per la promozione ed il sostegno di iniziative di carattere sociale, culturale e sportivo ai soli soggetti indicati nella Tabella B allegata alla legge censurata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del deteriore trattamento di soggetti in posizione omogenea non inclusi nella predetta tabella - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con i principi stabiliti dalla legislazione statale in materia (art. 12, legge n. 241 del 1990).

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28, art. 17 e allegata Tabella B.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 12.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso n. 11465/2007 R.G. proposto dal Codacons (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), in persona del l.r. *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. C. Rienzi G. Giuliano, con i quali è elettivamente domiciliato presso l'Ufficio legale del Codacons, in Roma, viale Mazzini n. 73;

Contro la Regione Lazio, in persona del l.r. *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e nei confronti, dell'associazione Vita e Salute Onlus e dell'associazione «La bottega dei Gordiani» non costituite in giudizio, per l'annullamento:

del provvedimento pervenuto alla ricorrente il 24 luglio 2007 con cui la Regione Lazio comunicava all'associazione ricorrente il rigetto del progetto da essa presentato, ai sensi dell'art. 17 della l.r. n. 28 del 2006, per la concessione di contributi nell'anno 2007 per lo svolgimento di iniziative di carattere sociale, culturale e sportivo;

di tutti gli atti ad esso connessi ivi compresa la Tabella «B» allegata alla predetta legge regionale recante l'elenco delle Associazioni destinatarie dei contributi ivi previsti;

della proposta, di estremi ignoti, con la quale sono state indicate dal competente Assessorato e/o dagli uffici amministrativi regionali le Associazioni da inserire nell'elenco di cui alla predetta Tabella «B»;

ove possa occorrere, della delibera del G.r. laziale del 29 maggio 2007 recante i «Criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi con il concorso della Regione Lazio alla realizzazione di iniziative di carattere sociale, culturale, sportivo di carattere locale ed il relativo avviso informativo».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa incluso l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio regionale laziale in persona del rispettivo Presidente;

Data per letta alla pubblica udienza del 3 luglio 2007 la relazione del consigliere Pietro Morabito ed uditi gli avvocati di cui al verbale d'udienza;

Rilevato in fatto

Che la Regione Lazio ha disposto, con norma (art. 17) inserita nella propria legge finanziaria per il 2007 (n. 28 del 2006), il proprio concorso alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale:

a) prevedendo (comma 1), nella tabella «B» allegata alla medesima legge, tanto i soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, l'importo del contributo assegnato (in ogni caso delimitato entro la percentuale del 90% delle spese dichiarate ammissibili);

b) condizionando (comma 2) l'effettiva concessione del contributo (nella misura già fissata nella citata Tabella) alla presentazione da parte dei beneficiari già individuati nella stessa tabella, entro il 30 giugno 2007 («pena la decadenza del contributo»), della documentazione necessaria «per l'identificazione dettagliata del progetto così come richiesto dalla normativa vigente ed in particolare, per gli investimenti, dalla disposizione dell'art. 93, comma 3 della l.r. n. 6 del 1999»;

Che l'associazione non lucrativa odierna ricorrente, non ricompresa nella predetta tabella «B», ha prodotto istanza, entro il termine sopra specificato del 30 giugno 2007, per poter fruire dei contributi di cui all'art. 17 sopra richiamato, allegando progetto denominato «Giochi sicuri - bimbi contenti» nonché la documentazione prescritta dalla delibera della G.r. laziale n. 362 del 29 maggio 2007 dettante i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi di cui trattasi;

Che l'istanza della ricorrente è stata respinta con determinazione regionale del 18 luglio 2007 non risultando tale sodalizio incluso nell'elenco di cui alla Tabella «B» dei soggetti beneficiari dei contributi ivi quantificati;

Che avverso detta determinazione il Codacons ha reagito deducendo col ricorso in epigrafe tre specifici mezzi di gravame e sollevando, in via subordinata («ove si ritenesse che il provvedimento impugnato trovi fondamento nel citato art. 17, l.r. n. 28/2006») la questione di legittimità costituzionale della norma predetta per violazione dei parametri dati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione;

Che si è costituita in giudizio l'intimata amministrazione regionale la quale, col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ha rappresentato, in memoria depositata il 17 gennaio 2008, l'inconsistenza delle doglianze attoree evidenziando, in particolare:

1) che, nel caso in esame, non ha trovato applicazione la procedura di cui all'art. 12 della legge n. 241 del 1990, avendo «il Legislatore regionale, nella sua insindacabile discrezionalità, deciso di individuare con provvedimento legislativo i soggetti meritevoli del contributo»;

2) che la questione di l.c. è inammissibile «in quanto si inserisce in ambiti riservati alla discrezionalità del Legislatore regionale»;

Che la sezione, investita della delibazione dell'istanza (acclusa al gravame) di sospensione interinale degli effetti derivanti dai provvedimenti oggetto di impugnativa ha, con una prima ordinanza interlocutoria assunta nella camera di consiglio del 24 gennaio 2008, — dopo aver dato atto che l'art. 17 della l.r. n. 28 del 2006 individua sia gli importi che i destinatari dei contributi ivi quantificati collocandoli nella tabella «B» esplicitamente qualificata «parte integrante» della stessa l.r. che è stata pubblicata nel B.U.R.L. del 30 dicembre 2006, s.o. n. 6 — ritenuto di accertare dall'Amministrazione regionale se l'individuazione dei destinatari dei contributi riportati nella citata tabella «B» sia stata preceduta, o meno, da apposito procedimento amministrativo nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 241 del 1990;

Che l'ondata amministrazione regionale ha ritenuto di ottemperare al dictum impartito osservando, con nota del 19 febbraio 2008 (allegata alla nota di replica del 22 febbraio 2008 depositata nello stesso giorno), che l'elencazione dei

destinatari dei contributi quantificati nella predetta tabella «B» ha carattere tassativo ed è opera del Consiglio regionale che «ha valutato la corrispondenza o meno delle attività proposte dalle singole associazioni ai programmi ed alle finalità dell'Amministrazione regionale fissati per l'anno 2007»;

Che, in data 1° marzo 2008, la Regione Lazio ha depositato una seconda memoria difensiva nella quale ha ribadito che è la legge regionale che si atteggia quale titolo dell'erogazione e che, in forza di tanto, la questione relativa all'esistenza o meno di un procedimento amministrativo precedente l'erogazione del contributo «rimane del tutto irrilevante nel senso che, se anche un tale procedimento fosse del tutto mancato, non per questo il Codacons acquisterebbe il diritto al contributo a ciò ostando il chiaro disposto della legge regionale che non contempla il medesimo Codacons tra i beneficiari»;

Che la Sezione, nella camera di consiglio del 6 marzo 2008 (fissata per l'ulteriore trattazione della domanda cautelare del sodalizio ricorrente), ha disposto un ulteriore intervento interlocutorio che, per comodità espositiva, si trascrive nella parte di peculiare interesse:

«Considerato che il citato art. 17 al comma 2, stabilisce che i destinatari dei contributi previsti nell'allegata ed integrante tab. «B» devono presentare entro il 30 giugno 2007, «pena la decadenza del contributo, la documentazione necessaria per l'identificazione dettagliata del progetto», il che lascerebbe intuire che tali beneficiari siano stati identificati, quanto meno sulla base di una precedente produzione di un progetto di massima che è stato valutato ed ammesso dal Consiglio regionale in via generale a contributo (la norma difatti sanziona la decadenza del contributo già accordato nella sola ipotesi di mancata presentazione del progetto dettagliato senza — quantomeno apparentemente — riservare all'amministrazione regionale la facoltà di non concedere il contributo per altre cause);

Considerato, peraltro, che a fronte di esplicita ordinanza interlocutoria della sezione in data 24 gennaio 2008 volta ad accertare se l'individuazione dei soggetti di cui alla citata tab. «B» sia stata preceduta o meno da apposito procedimento amministrativo nel rispetto della legge n. 241 del 1990, l'amministrazione regionale si è laconicamente limitata a chiarire che detta individuazione «è stata fatta dal Consiglio regionale che ha valutato la corrispondenza o meno delle attività proposte dalle singole associazioni ai programmi ed alle finalità dell'amministrazione regionale fissati per il 2007»;

Ritenuto pertanto di invitare il Consiglio regionale, a mezzo del suo Presidente *pro tempore*, a chiarire:

1) se, e quando, l'amministrazione regionale ha stabilito i programmi e le relative finalità al fine di poter concedere i contributi poi accordati ai soggetti indicati nella predetta tab. «B»;

2) se, quando, e da chi è stata svolta l'attività istruttoria volta ad apprezzare la rispondenza delle attività proposte dalle singole associazioni ai programmi di cui al punto *sub* 1;

3) se l'attività istruttoria di cui al punto *sub* 2, sia stata preceduta, in sintonia con i principi di trasparenza propria della legge n. 241 del 1990, da un procedimento del cui avvio è stato dato pubblico avviso a tutti i soggetti potenzialmente interessati a concorrere in condizione di parità;

Considerato che acchè il ricorso possa essere compiutamente scrutinato il Collegio — preso atto che lo stesso è stato notificato unicamente a due delle ditte beneficiarie dei contributi di cui in premessa — è tenuto a disporre l'integrazione del contraddittorio processuale nei confronti di tutte le rimanenti ditte/associazioni destinatarie indicate nella tab. «B» allegata alla l.r. n. 28/2006 e destinatarie dei contributi ivi specificati»;

Che il Consiglio regionale del Lazio, costituitosi in giudizio, ha, sintonicamente a quanto peraltro già dedotto dalla difesa regionale, confermato l'assenza di ogni programmazione e/o pianificazione nella concessione dei contributi risalendo l'individuazione dei destinatari dei contributi ad una scelta tipicamente discrezionale dello stesso Consiglio; ha quindi ulteriormente precisato (in risposta ai quesiti posti dalla Sezione) che, effettivamente, l'attività istruttoria prevista dal citato art. 17, l.r. n. 28/2006 è circoscritta alla sola (e successiva) verifica della documentazione necessaria per l'identificazione dettagliata del progetto; confermando, da ultimo, che l'approvazione della tabella «B» è avvenuta nell'ambito di un procedimento legislativo «e pertanto i principi che governano il procedimento amministrativo sono stati applicati eccezion fatta per la sfera afferente alla scelta discrezionale che rientra tra i compiti propri del Consiglio regionale»;

Che con memoria prodotta in prossimità dell'odierna pubblica udienza (preceduta dal deposito della documentazione attestante l'integrazione del contraddittorio processuale come ordinato dalla sezione) il Codacons ha ribadito i profili di illegittimità costituzionale prospettati nell'atto introduttivo del giudizio;

Che all'udienza pubblica del 3 luglio 2008 la causa è stata trattenuta e spedita in decisione;

Considerato in diritto

Che parte ricorrente ha ottemperato, nei termini prescritti, ad integrare il contraddittorio processuale nei confronti di tutti i soggetti inclusi nella tab. «B» (unici) destinatari dei contributi ivi indicati; di tal che la causa può essere soggetta a scrutinio e definizione;

Che il Collegio condivide le perplessità rassegnate dal sodalizio ricorrente in ordine alla legittimità costituzionale della norma dell'art. 17 della L.r. n. 28 del 2006;

Che la questione è rilevante in quanto:

a) circa le denunciate violazioni della disciplina del procedimento amministrativo contenuta nella legge n. 241 del 1990 (primo motivo), va richiamata la norma di cui all'art. 21-octies, comma 2, essendo evidente che il contenuto dispositivo dell'impugnato provvedimento della Direzione regionale beni e attività culturali, sport non avrebbe potuto essere diverso, in relazione al combinato disposto dell'art. 17 della cit. l.r. n. 28 del 2006 e della allegata tabella «B», che ha individuato i soggetti beneficiari dei contributi, fra i quali l'associazione ricorrente non è compresa.

Tale determinante circostanza è chiaramente indicata nel provvedimento, per cui risulta infondata anche l'ulteriore censura di difetto di motivazione.

b) devono ritenersi infondati anche il secondo e terzo mezzo di gravame che sono implementati sulla base dell'erroneo presupposto che la tabella «B» allegata alla l.r. n. 28/2006 rivesta natura di atto amministrativo: il che ovviamente non è, essendo la tabella *de qua* parte integrante della l.r. e, dunque, avendo la stessa natura legislativa al pari della norma-provvedimento che la richiama;

c) l'esistenza di tale norma impedisce all'associazione ricorrente di partecipare al procedimento per la concessione dei contributi: evenienza che invece verrebbe a concretarsi, così soddisfacendo l'interesse legittimo (strumentale) della ricorrente, ove la norma di cui trattasi venisse assoggettata a declaratoria di incostituzionalità;

Che la questione appare altresì non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione. La questione, si precisa, ha ad oggetto la valutazione, alla stregua dei parametri sopra indicati, della conformità alla Costituzione di una disposizione che non può che essere qualificata come «norma-provvedimento», in quanto incide su un numero determinato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto. Al riguardo, va ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento (sentenza n. 347 del 1995). Tuttavia, insegna la Corte, queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 492 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del 1989). La legittimità di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, n. 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997);

Che applicando tali pacifici postulati al caso di specie ne esce, ad avviso del Collegio, confortato il convincimento che la norma provvedimento dell'art. 17 della l.r. n. 28/2006 (e l'allegata tabella «B») si ponga in rapporto di confliggenza:

A) con l'art. 3 della Costituzione: in quanto attraverso la stessa il legislatore regionale ha dato vita ad una disciplina lesiva del principio di eguaglianza (che postula la *par condicio*) disponendo, a monte, di ripartire i contributi disponibili tra enti individuati in assenza di ogni procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa regionale (si rinvia sul punto, onde evitare di ripetersi, a quanto analiticamente delineato in narrativa laddove si sono virgolettate le affermazioni della Regione che escludono che l'individuazione dei destinatari dei contributi sia stata preceduta da alcun procedimento condotto alla stregua delle regole fissate dalla legge n. 241 del 1990 e che, per converso, affermano e ribadiscono che tale individuazione è stata frutto di una scelta discrezionale che rientra tra i compiti propri del Consiglio regionale);

B) con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'arbitrarietà ed irragionevolezza della scelta legislativa: e ciò in quanto non si rinvencono (né l'amministrazione regionale è stata assolutamente in grado di indicarle) le particolari ragioni idonee a giustificare la deroga operata al principio della *par condicio* e (idonee) a non favorire, per converso, nella scelta discrezionale dei soggetti beneficiari dei contributi, il condizionamento di interessi di parte (e cioè di gruppi di pressione pubblici o privati) ovvero da *favores* od *odia*;

C) con l'art. 97 della Costituzione atteso che la violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità costituisce un corollario dell'arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata;

D) con l'art. 117 della Costituzione che impone alla potestà legislativa regionale concorrente il rispetto dei principi generali cui si informa la legislazione dello Stato. Il richiamo va ovviamente all'art. 12 della legge n. 241 del 1990 in quanto ai fini dell'adozione di provvedimenti tesi a concedere sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc., le amministrazioni (incluse, ex art. 29, le regioni) devono attenersi ai criteri ed alle modalità stabilite ai sensi del citato art. 12; infatti, tanto la predeterminazione di detti criteri, quanto la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole amministrazioni in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte ad assicurare la trasparenza della azione amministrativa e si atteggiano a principio generale, in forza del quale l'attività di erogazione della p.a. deve in ogni caso rispondere a referenti oggettivi (e quindi definiti prima della adozione di ogni singolo provvedimento). Con tale principio generale confligge la norma provvedimento della cui costituzionalità si dubita atteso che rappresenta un modo surrettizio per sottrarre pubblici denari alla procedura, *ex lege* prescritta, per la loro assegnazione e ripartizione tra i soggetti più meritevoli;

Considerato altresì che si deve anche tenere conto che sinora la legge provvedimento, ritenuta costituzionalmente legittima, non è mai giunta al punto da incidere su un numero limitato e determinato di soggetti ma ha riguardato: un piano territoriale di coordinamento (sent. n. 226 del 1999), un piano urbanistico territoriale (sent. n. 529 del 1995) o provinciale (sent. n. 143 del 1989), la classificazione di un territorio come area di bonifica (sent. n. 66 del 1992), la copertura legislativa ad atti dei procedimenti espropriativi e la realizzazione di una pluralità di opere pubbliche in «particolari condizioni d'urgenza» (sent. n. 62 del 1993);

che, conclusivamente, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di l.c. dell'art. 17 della l.r. n. 28 del 2006 (e della tabella «B» costituente parte integrante della legge stessa), in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione e (con riguardo al principio di carattere generale statuito) dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990;

che, per l'effetto il giudizio va sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio introdotto col ricorso in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità dell'art. 17 della l.r. del Lazio n. 28 del 2006 e della tabella «B» costituente parte integrante della medesima legge.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente della G.R. laziale e comunicata al Presidente del Consiglio regionale laziale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 luglio 2008.

Il Presidente: GIULIA

Il magistrato estensore: MORABITO

N. 382

*Ordinanza del 26 agosto 2008 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento civile promosso da C. M. ed altro contro Centro Demetra s.r.l.*

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Previsione della creazione di un numero massimo di tre embrioni ai fini di un unico e contemporaneo impianto - Denunciata violazione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita lesione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il duplice profilo dell'intrinseca incoerenza di detta disciplina con la finalità esplicitata dal legislatore di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana, e dell'ingiustificata uniformità di trattamento riservata a situazioni soggettive normativamente differenziabili in quanto bisognose di un protocollo terapeutico diversificato - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Ammissibilità della crioconservazione degli embrioni fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile, nel solo caso in cui il loro trasferimento nell'utero non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione - Omessa previsione che la crioconservazione degli embrioni sia in generale consentita per grave e documentata causa relativa allo stato di salute della donna - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori che non siano rivolti alla tutela della salute dell'interessato ovvero della salute pubblica.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32, commi primo e secondo.

Procreazione medicalmente assistita - Consenso informato - Revocabilità, fino al momento della fecondazione dell'ovulo, della volontà di ciascuno dei soggetti della coppia di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita - Omessa previsione che la donna possa revocare il consenso al trattamento di procreazione medicalmente assistita anche successivamente alla fecondazione dell'ovulo - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione - Contrasto con il divieto costituzionale di trattamenti sanitari obbligatori che non siano rivolti alla tutela della salute dell'interessato ovvero della salute pubblica.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32, commi primo e secondo.

Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto di riduzione embrionaria di gravidanze plurime - Denunciata lesione del principio di rispetto della dignità umana - Asserita violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Denunciata lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Incidenza sul diritto alla salute della donna non adeguatamente bilanciato rispetto alla tutela dell'embrione.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 4.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva che precede (udienza 11 agosto 2008) nel procedimento a seguito di ricorso *ex art.* 700 c.p.c. depositato il 2 luglio 2008 e di cui al n.r.g. 10503/2008;

R I L E V A

C. M. e R. G. hanno esposto:

di essere coniugati dal 2001 e di essere coppia infertile ai sensi della legge n. 40/2004, non essendo riusciti ad avere figli nonostante ripetuti tentativi tra cui anche quelli attraverso le tecniche di procreazione medicalmente assistita;

di avere tentato fin dal 2001 di ottenere una gravidanza in via naturale ma senza esito e di avere proceduto inutilmente poi con un tentativo di fecondazione *in vitro* nel 2006;

che dagli ultimi e recenti esami diagnostici è emersa, inoltre, una seria oligospermia di esso ricorrente, probabilmente derivata da un evento emorragico dovuto alla patologia genetica di cui soffre esso R. (affezione dalla nascita da retinoblastoma bilaterale, malattia genetica ereditaria rara di tipo tumorale, per ora incurabile e trattabile temporaneamente solo per via laser, che colpisce la retina, con mutazione genica 2184insGGACCC in eterozigoti a livello dell'esone 1 del gene retino blastoma — RB1 —), con possibilità di essere trasmessa ai figli con una probabilità del 50% e probabilità di trasmissione a un proprio figlio del proprio tumore che aumenta in genere laddove anche un altro membro della famiglia risulta affetto da retinoblastoma; che nella specie nella famiglia di esso ricorrente il retinoblastoma è presente nel padre e nella sorella;

di essere essa C. affetta da mutazione della fibrosi cistica (G542X) e di essere portatrice sana di beta-talassemia;

di essere esso R., oltre che affetto da retinoblastoma, portatore sano di alfa-talassemia;

di essersi in data 11 marzo 2008 essi coniugi, sussistendo tutti i requisiti di legge per accedere nuovamente alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA), rivolti al Centro di procreazione assistita Demetra s.r.l., con sede in Firenze; che ivi si sono svolti i colloqui preliminari secondo la legge n. 40/2004, al fine di individuare le metodiche appropriate per la propria situazione e avviare le procedure del caso; di avere il Centro Demetra accettato la richiesta di essi coniugi di avviare una procedura di fecondazione *in vitro* al fine dell'ottenimento di una gravidanza, nonché — a seguito della emanazione delle nuove Linee guida di applicazione della legge n. 40/2004 (D.M. Salute 11 aprile 2008) — di effettuare la diagnosi c.d. di preimpianto relativamente ed esclusivamente in ordine alla patologia grave e maligna (retinoblastoma) di cui è affetto esso R., in particolare al fine di fornire, allo stato, gli elementi informativi necessari per valutare la probabilità di trasmissione della patologia genetica o la presenza di una anomalia cromosomica;

che la dott.ssa C. L., direttrice del Centro Demetra, ha riconosciuto legittima la richiesta dei coniugi sotto il profilo medico e scientifico, così come riconosciuto in giurisprudenza da Trib. Cagliari 24 settembre 2007, Trib. Firenze, ord. 17 dicembre 2007, e T.a.r. Lazio, 21 gennaio 2008, n. 398, e dalle già citate attuali Linee guida ministeriali, ed ha quindi dichiarato la disponibilità del Centro ad eseguire la PMA secondo le migliori tecniche della scienza medica atteso che il Centro si avvale della collaborazione — per la diagnosi genetica del blastomero embrionale (PGD) — di laboratori di biologia molecolare con esperienza specifica in materia; che tuttavia la stessa dott.ssa Livi si è trovata a dover opporre la sussistenza di divieti e obblighi (derivanti dalla citata legge n. 40 del 2004, secondo corrente interpretazione restrittiva) che di fatto impediscono di applicare al caso dei ricorrenti le migliori pratiche mediche diffuse e accettate dalla comunità scientifica internazionale;

di essere in particolare, la miglior pratica medica da utilizzarsi per essi coniugi C. - R., inibita:

1) dal divieto di creare un numero di embrioni superiore a tre e comunque in correlazione ad un unico e contemporaneo impianto (art. 14, comma 2, legge n. 40/2004);

2) dal divieto di crioconservazione degli embrioni (art. 14, comma 1, legge n. 40/2004);

3) dalla irrevocabilità del consenso e la conseguente impossibilità di interrompere la procedura di fecondazione assistita una volta fecondato l'ovocita (art. 6, comma 3, legge n. 40/2004);

essere per essi ricorrenti necessità medica e scientifica che:

A) siano prodotti più di tre embrioni;

B) siano crioconservati gli embrioni non utilizzati per il primo impianto;

tutto ciò al fine di ottenere, applicando come è dovere professionale del medico la miglior tecnica possibile allo stato delle conoscenze scientifiche a disposizione, sia la maggiore probabilità di riuscita dell'intervento, sia la più accurata tutela della salute di essa C.

Hanno quindi i ricorrenti chiesto:

«che il Tribunale di Firenze, ritenuta la sussistenza nel caso dedotto dei requisiti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*, ordini al Centro di procreazione assistita «Demetra» s.r.l., con sede in Firenze via della Fortezza, 6, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di eseguire a favore dei ricorrenti, secondo l'applicazione delle metodiche della procreazione medicalmente assistita, la c.d. fecondazione in vitro, secondo le migliori e accertate pratiche mediche, previa diagnosi pre-impianto, provvedendo a trasferire nell'utero della signora C. gli embrioni creati in base alle direttive impartite dalla medesima paziente ed applicando le procedure dettate dalla scienza medica per assicurare il miglior successo della tecnica in considerazione dell'età e dello stato di salute della paziente, considerato anche il rischio di gravidanze plurigemellari pericolose, provvedendo altresì a crioconservare per un futuro impianto gli embrioni risultati idonei e che non sia possibile trasferire immediatamente».

Ai fini dell'instaurando giudizio di merito, i ricorrenti hanno preannunciato, con riserva di ogni opportuna integrazione, le seguenti conclusioni.

«Piaccia al Tribunale di Firenze, *contrariis reiectis*:

accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti ad effettuare mediante l'applicazione delle metodiche della procreazione medicalmente assistita, la c.d. fecondazione *in vitro*, secondo le migliori e accertate pratiche mediche, previa diagnosi pre-impianto;

accertare e dichiarare il diritto della signora C. a chiedere che siano trasferiti nell'utero gli embrioni creati in base alle direttive impartite dalla medesima paziente;

accertare e dichiarare il diritto a che la procedura della fecondazione in vitro sia effettuata secondo i migliori canoni della scienza medica, per assicurare il miglior successo della tecnica in considerazione dell'età e dello stato di salute della paziente, considerato anche il rischio di gravidanze plurigemellari pericolose;

accertare e dichiarare il diritto degli attori a crioconservare per un futuro impianto, gli embrioni risultati sani e che non sia possibile trasferire immediatamente;

nella denegata ipotesi in cui il Tribunale ritenesse non accoglibili la domanda cautelare e le conclusioni formulate in quanto contrastanti con la disciplina contenuta nella legge n. 40 del 2004, si chiede che il tribunale, già in sede cautelare, sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 2 e 3, legge n. 40 del 2004 per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.; dell'art. 14, comma 1, legge n. 40 del 2004 limitatamente alle parole «la crioconservazione e», per violazione degli artt. 3 e 32 Cost.; dell'art. 6, comma 3, legge n. 40 del 2004, per violazione degli artt. 2, 13 e 32 Cost.;

condannare, per l'effetto, il Centro medico convenuto alla effettuazione del protocollo di procreazione medicalmente assistita secondo i criteri di cui alle conclusioni che precedono;

con vittoria di spese, diritti e onorari di giudizio solo per il non creduto caso di contestazione da parte del Centro medico convenuto».

Questo giudice designato, con suo decreto 4-7 luglio 2008, atteso che non vi è stata richiesta affinché si procedesse *inaudita altera parte*, ha fissato per la comparizione delle parti innanzi a sé l'udienza dell'11 agosto 2008; ha mandato alle parti ricorrenti di notificare ricorso e pedissequo decreto al Centro di procreazione assistita Demetra s.r.l. e al pubblico ministero in sede entro il termine del 25 luglio 2008; ha infine concesso al Centro di procreazione assistita Demetra s.r.l. e al pubblico ministero in sede termine per eventuale memoria di risposta sino al 6 agosto 2008.

Nonostante rituale notifica del ricorso e del decreto, non si è costituito il pubblico ministero in sede.

Si è invece costituito, con memoria depositata il 30 luglio 2008, il Centro di procreazione assistita Demetra s.r.l., a sua volta esponendo:

di non essere legittimato, se non in virtù di un ordine del giudice, ad adottare una interpretazione meno restrittiva, rispetto a quella risultante dal dato letterale delle disposizioni della legge n. 40/2004, che consenta di esaudire le richieste avanzate dai coniugi ricorrenti, senza tuttavia incorrere nelle sanzioni anche penali previste dalla legge;

di essere remissivo ad un eventuale ordine del giudice avente ad oggetto l'esecuzione delle richieste avanzate dai ricorrenti, avendo le strutture e il personale sanitario competente e in grado di effettuare le prestazioni richieste, atteso la possibilità di avvalersi della collaborazione di laboratori di biologia molecolare con esperienza specifica in materia;

che una lettura restrittiva e drastica delle disposizioni della legge n. 40/2004 e una loro applicazione rigida possa da una parte produrre rischi per la salute della donna sottoposta alle tecniche di fecondazione assistita e dall'altro vanificare i tentativi di ottenimento di una gravidanza;

che la condotta *ex adverso* richiesta non si pone in contrasto con i principi del vigente Codice deontologico medico e in particolare con gli artt. 16, 18, 44 e 46 dello stesso.

Ha quindi il Centro di procreazione assistita Demetra s.r.l. così concluso:

«che il Tribunale di Firenze, disattesa ogni contraria istanza, difesa ed eccezione, assuma tutti i provvedimenti ritenuti più opportuni rispetto alla fattispecie in esame, dichiarando sin d'ora la propria disponibilità a procedere con il trattamento sanitario oggetto del presente giudizio, se ritenuto legittimo e a seguito di un esplicito ordine».

All'esito dell'udienza dell'11 agosto 2008, in cui parti ricorrenti hanno formulato, senza alcuna contestazione avversaria, ulteriori deduzioni a verbale, questo Giudice si è riservato di decidere.

OSSERVA

Dalla documentazione medica prodotta dai ricorrenti e i cui dati non sono stati contestati dalla parte intimata è emerso, oltre a quanto già sopra riportato:

che i tentativi, senza esito, effettuati in passato all'estero dai ricorrenti hanno avuto i seguenti risultati: nel 2006 su 8 embrioni, 4 sono risultati sani; in un primo tentativo ne sono stati trasferiti due e nel successivo tentativo altri due; ciò in considerazione degli standard di successo delle tecniche di fecondazione *in vitro* (dati ESHRE) e per limitare la reiterazione delle procedure di stimolazione ovarica, preparatorie alla fecondazione *in vitro* e comunque invasive sulla salute della donna;

che nella specie l'obbligo previsto dalla legge n. 40/2004 di produrre al massimo tre embrioni sia nei casi di patologie genetiche con un elevato grado di trasmissibilità (es. il 50% come per il retinoblastoma) sia per garantire il più possibile la futura gravidanza si risolve in una prassi inadeguata e si sostanzia in un comportamento inumano per le conseguenze che ne derivano sul piano psicologico e fisico per la madre e per il nascituro; che tale impatto e tali danni vengono ulteriormente amplificati dal dover trasferire tutti gli embrioni prodotti senza alcuna valutazione medica e relativa alla integrità psico-fisica dei soggetti coinvolti (ad es. gravidanze trigemine terminate con la morte o la nascita prematura dei nascituri e con gravi rischi di vita della madre);

che in casi del genere, tentare di produrre un numero inferiore potrebbe condurre solo a risultati negativi con gravissimo nocumento per la donna che dovrebbe sottoporsi a ripetuti cicli di stimolazione ormonale e successivamente a vivere il tragico evento dell'aborto spontaneo con successivo intervento di raschiamento o di aspirazione, ovviamente con un rilevante impatto fisico e psicologico.

I ricorrenti hanno quindi in via principale richiesto, sul presupposto della accertata legittimità delle c.d. diagnosi genetica di preimpianto dell'embrione (DGP), prima cioè del suo trasferimento in utero e quindi prima dell'inizio della gravidanza (come ammesso, secondo una lettura costituzionalmente orientata, dalle citate Trib. Cagliari 24 settembre 2007, in *Foro It.*, 2007, I, 3245; Trib. Firenze, ord. 17 dicembre 2007, in *Foro It.*, 2008, I, 627, e T.a.r. Lazio, sez. III, 21 gennaio 2008, n. 398, in *Foro It.*, 2008, III, 207) e ora non vietato dalle nuove Linee guida di applicazione della legge n. 40/2004 (D.M. Salute 11 aprile 2008), di accedere, con conseguente emanazione dell'ordine di cui alle sopra articolate conclusioni in via principale, ad una lettura parimenti costituzionalmente orientata degli artt. 6, comma 3, e 14, commi 1, 2 e 3, legge n. 40/2004.

In sintesi le argomentazioni al riguardo esposte dai ricorrenti sono le seguenti:

a) la disposizione di cui all'art. 14, comma 2, legge n. 40/2004 (nella parte in cui opera il richiamo all'evoluzione tecnico-scientifica e alle c.d. Linee Guida a sua volta contemplate dall'art. 7, comma 3 secondo l'aggiornate periodico, e comunque almeno triennale, in rapporto alla stessa evoluzione tecnico-scientifica) apparirebbe ridondante e priva di reale significato ove non collegata ad una concreta possibilità da parte del medico di uniformarsi, nel caso concreto oggetto di cura, alle migliori tecniche mediche da applicarsi secondo scienza e coscienza e secondo quanto previsto dalla buona pratica medica; che la norma stessa, quindi, suggerirebbe la possibilità di liberare il medico dal vincolo della cura uguale per tutti indipendentemente dalla loro condizione che, nell'interpretazione tradizionale, costituisce il postulato dell'art. 14, comma 2; che pertanto la lettura corretta della norma sarebbe quella in base alla quale il medico, secondo le proprie conoscenze mediche, applicando le migliori e più appropriate tecniche, dovrà creare il numero di embrioni necessario per le esigenze concrete della paziente, effettuando il trasferimento in utero di un numero di embrioni (comunque non superiore a tre per unico trasferimento), con la precisazione che il secondo comma dell'art. 14 non parla di unico e contemporaneo trasferimento in utero, ma di «impianto», che è un evento successivo al trasferimento e solo eventuale, del quale il medico può prevedere l'incidenza statistica in base alle risultanze scientifiche; che in conclusione sarebbe corretta ed appropriata l'interpretazione che consenta al medico di tentare di fertiliz-

zare il numero di ovociti necessario, secondo le condizioni cliniche della coppia per raggiungere il risultato definitivo dell'impianto di un numero di embrioni, comunque, non superiore a tre; che una simile interpretazione consentirebbe al medico di applicare le tecniche secondo le migliori pratiche mediche in relazione al risultato prevedibile secondo le conoscenze scientifiche, evitando gli inconvenienti che determinerebbero l'incostituzionalità della norma; che inoltre, in particolari situazioni, al fine di giungere ad un trasferimento con tre embrioni, vitali e trasferibili, è necessario tentare di fertilizzare un numero maggiore di ovociti (ad es. nel caso di donne avanti negli anni o in ipotesi di spermatozoi poco vitali e, a maggior ragione, laddove sia necessaria la diagnosi di preimpianto);

a2) qualora a seguito dell'applicazione delle tecniche dovessero risultare embrioni sovrannumerari (nell'esempio precedente, immaginando che il calcolo statistico non sia rispettato, vengano prodotti 4 embrioni idonei al trasferimento) sovverrebbe il comma 3 dello stesso articolo 14 ai sensi del quale «è consentita la crioconservazione degli embrioni stessi fino alla data del trasferimento ...»; che in particolare in considerazione dei rischi connessi al trasferimento di un numero di embrioni elevato e della, relativa, imprevedibilità del numero di ovociti che si feconderanno generando embrioni idonei al trasferimento, potrebbe considerarsi, infatti, il verificarsi di un rischio per la salute della donna imprevedibile all'atto della fecondazione degli ovociti che renda necessario il ricorso alla crioconservazione in vista di un futuro trasferimento, giusta quanto in via eccezionale consentito dall'art. 14, comma 3, legge n. 40/2004;

b) l'interpretazione rigida degli artt. 14, comma 1 («è vietata la crioconservazione e la soppressione degli embrioni, fermo restando quanto previsto dalla legge 22 maggio 1978, n. 194») e comma 3, della legge (qualora il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione è consentita la crioconservazione degli embrioni stessi fino alla data del trasferimento da realizzare non appena possibile») (con la paradossale conseguenza, ad es., di poter effettuare la crioconservazione per una febbre della donna ma non per il rischio ben più grave per la salute fisica e psichica della stessa di trasmissione di una gravissima malattia genetica) verrebbe evitata, vieppiù per il tramite del riferimento alla legge n. 194/1978, dal bilanciamento degli interessi e dei diritti dei soggetti coinvolti previsti in tale ultima legge, secondo cui non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia di chi persona deve ancora diventare» (così Corte Cost., 18 febbraio 1975, n. 27, confermata nel suo impianto da Corte Cost., 10 febbraio 1997, n. 35);

b2) d'altra parte le Linee guida alla legge n. 40 del 2004 prevedono la crioconservazione qualora per qualsiasi ragione un trasferimento non risulti attuato;

c) la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 (in virtù del quale la volontà di entrambi i soggetti di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita può essere revocata da ciascuno dei soggetti indicati dallo stesso comma fino al momento della fecondazione dell'ovulo) deriverebbe sia dai principi fondamentali previsti dall'art. 32 della Costituzione (che riconoscono il diritto incondizionato di ogni cittadino di poter rifiutare le cure mediche non volute, salvo i casi previsti per i trattamenti sanitari obbligatori, e sempre che non siano contrari alla dignità umana), sia dalla contemporanea lettura dell'art. 6 (comma 4), laddove si prevede che il medico possa interrompere la procedura qualora insorgano ragioni di ordine medico-sanitario (attinenti anche a rischi e pericoli per la futura madre e non solo a problemi di carattere organizzativo, ecc.): che siffatta interpretazione appare maggiormente corretta rispetto a quella incongrua e paradossale che vede negare la possibilità di revoca alla donna e la attribuisce unicamente al personale sanitario, in chiaro spregio al principio per il quale nessuno può imporre un comportamento ad un altro soggetto e meno che mai ciò può essere fatto da una legge sanitaria, salvo la sussistenza di ragioni di ordine pubblico e di interesse generale (es. vaccinazioni obbligatorie); che, infine, la facoltà di rinuncia alla maternità è consentita e tutelata dalla Legge fino alla nona settimana (art. 4, legge n. 194/1978);

d) che quanto sostenuto in ordine alla possibilità di crioconservazione prevista dal comma 1 dell'art. 14 della legge n. 40/2004 varrebbe, inoltre, anche in relazione all'ipotesi prevista dal quarto comma dello stesso art. 14 (che stabilisce: «ai fini della presente legge è vietata la riduzione embrionaria di gravidanze plurime, salvo nei casi previsti dalla legge 22 maggio 1978, n. 194»); che una lettura costituzionalmente orientata consentirebbe di ridurre il numero degli embrioni da trasferire avendo riguardo i rischi per la salute fisica e psichica della madre.

Ritiene questo giudice (come già si è espresso altro giudice di questo tribunale, con ordinanza 12 luglio 2008, resa nell'ambito del procedimento ex art. 700 c.p.c. di cui al n.r.g. 5895/2008) che non si possa accedere alla lettura costituzionalmente orientata proposta in via principale dai ricorrenti.

Si è infatti in presenza di un impianto normativo caratterizzato, secondo le dichiarazioni di principio di cui all'art. 1 della legge n. 40/2004, dalla necessità di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana, consentendo, qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause della sterilità o della infertilità, il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla legge stessa, e assicurando i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito.

In tale contesto la ragione di fondo del divieto di crioconservazione degli embrioni (a differenza di quanto avviene ad es. per i gameti maschile e femminile, per i quali, giusta l'art. 14, comma 8, la crioconservazione è, previo consenso informato e scritto, espressamente consentita) è da rinvenirsi non solo nella necessità di evitare (facendone anzi espresso divieto: *cf.* art. 14, commi 1 e 4) la soppressione embrionaria, ma anche di limitare quanto più possibile i casi di produzione, per qualunque ragione, di embrioni in sovrannumero. Tutto ciò nell'ottica di tutela dei diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito.

Ha ritenuto quindi il legislatore di codificare, imponendola, quale pratica a ciò idonea quella della creazione di un numero di embrioni non superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, e comunque non superiore a tre, consentendo in via del tutto eccezionale (comma 3) la temporanea crioconservazione degli embrioni qualora il loro trasferimento nell'utero non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione.

Il dato normativo, munito di severe sanzioni penali (art. 14, commi 6 e 7), è da considerarsi rigido, sia in quanto contenente dati di natura quantitativa niente affatto equivoci («unico e contemporaneo», «numero ... comunque non superiore a tre»), sia in quanto detti dati, come si evince dall'utilizzo e dal posizionamento dell'avverbio «comunque», non attribuiscono alcun espresso potere derogatorio (o, se si vuole, deregolamentatorio) per via del duplice richiamo, diretto e indiretto (per il tramite dell'art. 7, comma 3), all'evoluzione tecnico-scientifica.

Non ritiene inoltre questo giudice, per quanto si voglia tecnicamente operare un distinguo fra «trasferimento» ed «impianto» dell'embrione, che il legislatore abbia voluto usare le due espressioni secondo un criterio di relazione non biunivoca fra i due eventi, consentendo cioè più impianti nell'ambito di un'unitaria operazione di trasferimento, con effetto moltiplicatorio rispetto al numero di tre.

Non potendo l'interprete, secondo una interpretazione, non solo, come sopra visto, teleologica, ma anche logica e letterale, svincolarsi dal dato numerico cardinale «tre» — che deve essere riferito al sostantivo «numero», quale oggetto dell'atto di creazione degli embrioni — e dalla menzione dell'unicità e contemporaneità dell'operazione di impianto, ogni diversa lettura deve ritenersi effettuata *contra legem*.

Non può nemmeno ritenersi risolutivo il ragionamento per *absurdum* proposto dai ricorrenti (pag. 13 del loro ricorso) secondo cui il legislatore, per garantire in modo pieno e coerente il diritto alla vita del concepito avrebbe dovuto consentire la produzione e l'impianto di un solo embrione alla volta, eliminando in tal modo il rischio, anche solo potenziale, che alcuni embrioni vengano inutilmente sacrificati.

Va infatti osservato (come già messo in evidenza da TAR Lazio, cit.) che, secondo l'ottica del legislatore del 2004 (che configura espressamente in capo al concepito una situazione soggettiva espressamente qualificata come diritto — diversamente da quanto avviene per la legge n. 194/1978 sull'interruzione volontaria della gravidanza dove il riferimento è, art. 1, alla tutela della vita umana dal suo inizio —), il rapporto di 1 embrione creato ed 1 embrione trasferito (e impiantato) costituirebbe la situazione ottimale, se non altro in quanto è l'unica idonea ad evitare la soppressione o la crioconservazione, con la conseguenza del pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 14, comma 1, della legge. Trattasi, ovviamente, di una situazione in cui l'assoluta e piena precauzione dal pericolo di crioconservare o sopprimere gli embrioni ha forti, se non fortissime, probabilità di rendere del tutto utopistica la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana.

La situazione di compromesso (cura della sterilità o della infertilità vs. crioconservazione o soppressione degli embrioni) si è ritenuto di poterla realizzare attraverso il ricorso alla regola di produzione di massimo tre embrioni per un unico impianto, ritenendo la produzione di tre embrioni mezzo idoneo da un lato a dare inizio comunque ad una gravidanza, dall'altro a contenere gli effetti di gravidanze gemellari. È per l'appunto questo il senso scaturito da quella parte dei lavori parlamentari opportunamente citata dai ricorrenti (on. Ercole, sed. Camera n. 124 del 27 marzo 2002: «Un punto fondamentale è rappresentato dal divieto relativo alla crioconservazione e alla soppressione degli embrioni. Per evitare dunque di ripetere la situazione attuale — che vede l'esistenza di una riserva di oltre 24 mila embrioni conservati — questa normativa rifiuta che le tecniche di produzione degli embrioni ne creino un numero superiore a tre per un unico impianto e impone che tutti gli embrioni prodotti debbano essere poi contemporaneamente inseriti nell'utero materno. È una salvaguardia fondamentale della vita dell'embrione»).

In questo senso il riferimento all'evoluzione tecnico-scientifica di cui al comma 2 dell'art. 14 quale criterio ispiratore delle tecniche di produzione degli embrioni, lungi dall'avere, come sopra esposto, effetti derogatori o deregolamentatori, consente invece di operare una scelta fra la produzione e il necessario impianto di uno, due o tre embrioni, con una modulazione che sarà attuata dall'operatore a seconda dei casi di specie, ferma restando l'unicità dell'operazione di impianto.

Parimenti il comma 3 dell'art. 14 non può che essere letto in quello che è il suo significato reso palese dalle espressioni utilizzate e per le quali la causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna deve essere, oltre che grave, altresì non prevedibile al momento della fecondazione: per quanto possa sembrare paradossale concretizza l'eccezione, proprio come rappresentato dai ricorrenti, una sindrome febbrile della donna ma non per il precognito rischio di trasmissione di una gravissima malattia genetica.

Nel caso di specie la causa attinente allo stato di salute della donna (alto rischio di trasmissione di grave malattia genetica) è ampiamente prevedibile e come tale al di fuori di alcuna ipotesi eccettuata contemplata dal comma 3 cit.

A fronte, quindi, di un dato normativo inequivocabile, deve essere disattesa l'immediata valutazione del *fumus boni juris* invocata dai ricorrenti in ordine alla possibilità, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 14, commi 1, 2, e 3, di procedere alla produzione ed impianto, in uno o più contesti, di più di tre embrioni, previa, ove necessario, loro crioconservazione.

I ricorrenti chiedono infine darsi luogo ad una lettura costituzionalmente orientata altresì dell'art. 6, comma 3, ult. parte, della legge n. 40 del 2004, che consente che la volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita può essere revocata da ciascuno dei componenti della coppia fino al momento della fecondazione dell'ovulo.

Anche detta lettura, per questo giudice, deve essere disattesa, in quanto è chiaramente da un lato indicato il termine ultimo di revoca del consenso e dall'altro in quanto uno spostamento in avanti nel tempo della facoltà di revoca avrebbe come logica conseguenza l'integrazione delle fattispecie vietate di cui all'art. 14, comma 1, della legge.

I ricorrenti hanno chiesto in via subordinata che, già in sede cautelare, questo giudice sollevi questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 14, commi 2 e 3, legge n. 40 del 2004 per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.;

dell'art. 14, comma 1, legge n. 40 del 2004 limitatamente alle parole «la crioconservazione e», per violazione degli artt. 3 e 32 Cost.;

dell'art. 6, comma 3, legge n. 40 del 2004, per violazione degli artt. 2, 13 e 32 Cost.;

con conseguente sospensione del presente procedimento cautelare e rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Circa la sollevabilità nell'ambito del procedimento cautelare di questione di legittimità costituzionale, questo giudice ritiene che il giudice della cautela, e segnatamente, per quello che qui rileva, della cautela *ante causam*, abbia tutti i requisiti per poter essere considerato giudice *a quo*.

Ciò sia in quanto il giudice della cautela *ante causam* sovrintende ad una fase in cui deve avere pieno rispetto il principio del contraddittorio in uno scenario che, anche nel caso di specie, permane di contrapposizione di interessi (da un lato quello dei ricorrenti ad ottenere la prestazione richiesta e dall'altro quello di chi opera per conto della s.r.l. intimata a non incorrere nelle sanzioni di natura penale ed interdittiva contemplate dai commi 6 e 7 dell'art. 14 della legge n. 40 del 2004), sia in quanto anche per il giudice della cautela la disapplicazione di norme sospette di illegittimità costituzionale — e per le quali, come sopra visto, non sia affatto possibile una semplice lettura costituzionalmente orientata — richiede pur sempre, secondo il nostro assetto costituzionale, l'intervento del giudice istituzionalmente controllore della legittimità costituzionale.

Non può peraltro il giudice della cautela *ante causam* accogliere in via temporanea la pretesa di quella parte che dichiara di risentire pregiudizio dalla vigenza di quella norma che assume essere costituzionalmente illegittima, al contempo sollevando questione di legittimità costituzionale della stessa, sia in quanto con l'emanazione del provvedimento cautelare, che sia temporaneo o invece idoneo ad assumere una sua stabilità secondo il dettato di cui all'art. 669-*octies*, commi 6 e 7, c.p.c., detto giudice verrebbe così a spogliarsi di ogni potere in ordine alla pretesa dedotta nel procedimento, sia in quanto la immediata temporanea disapplicazione di una norma ritenuta costituzionalmente illegittima verrebbe, per i suoi effetti, a creare un vero e proprio *vulnus* nell'ambito del principio di separazione fra i poteri dello Stato.

Il rigetto, poi, della domanda cautelare motivato dalla argomentazione che è il giudizio di merito quello tipicamente deputato alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale rischia di risolversi — soprattutto laddove siano dedotte situazioni che per loro natura, come nel caso di specie, richiedono una rapida risposta giurisdizionale — in un vero e proprio diniego di giustizia.

Non vi è nemmeno modo per sollevare la questione all'interno di quella modalità procedimentale pur consentita dall'art. 669-*sexies*, comma 2, c.p.c. (con la sequenza 1) emanazione di decreto *inaudita altera parte*, 2) sollevazione di questione di legittimità costituzionale, 3) conferma, modifica o revoca con ordinanza del decreto a seconda dell'esito del giudizio di costituzionalità), dal momento che questo giudice ha ritenuto di non far luogo a simile modalità procedimentale (per carenza di richiesta sul punto dei ricorrenti) ed altresì in quanto sarebbe inimmaginabile, data la

peculiarità della situazione dedotta nel procedimento, l'eliminazione dei possibili effetti prodotti da una pronuncia anticipatoria del giudice remittente, poi dichiarata non rispettosa di quella legge di cui sia stata confermata la legittimità costituzionale.

Ciò posto occorre verificare se, e in caso positivo entro quali termini, la dedotta, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata.

La questione deve considerarsi rilevante.

Le disposizioni della legge n. 40 del 2004 — di cui viene, per le ragioni sopra esposte, negata la lettura costituzionalmente orientata — costituiscono chiaro ostacolo all'accoglimento delle richieste formulate dai ricorrenti (di procedere, cioè, secondo l'applicazione delle metodiche della procreazione medicalmente assistita, alla cd. fecondazione *in vitro*, secondo le migliori e accertate pratiche mediche, previa diagnosi pre-impianto, provvedendo a trasferire nell'utero della signora C. gli embrioni creati in base alle direttive impartite dalla medesima paziente ed applicando le procedure dettate dalla scienza medica per assicurare il miglior successo della tecnica in considerazione dell'età e dello stato di salute della paziente, considerato anche il rischio di gravidanze plurigemellari pericolose, provvedendo altresì a crioconservare per un futuro impianto gli embrioni risultati idonei e che non sia possibile trasferire immediatamente).

Lo sono in primo luogo le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 14, nelle parti che saranno *infra* specificate.

Lo è pure il comma 3 dell'art. 6, nella parte in cui impedisce la revoca del consenso dei soggetti interessati alla PMA oltre il momento della fecondazione dell'ovulo.

Non è superfluo ricordare come la sufficienza della pretesa dei ricorrenti in ordine al bene della vita richiesto ha come suo ineludibile presupposto l'assoluta legittimità della c.d. diagnosi di preimpianto, oramai da considerarsi perfettamente consentita, con efficacia *erga omnes*, dopo la pronuncia T.a.r. Lazio, sez. III, 21 gennaio 2008, n. 398 e dopo la emanazione delle nuove Linee guida di applicazione della legge n. 40/2004 per via del D.M. Salute 11 aprile 2008.

Ha dato atto di tutto ciò questo stesso Tribunale, con sua ordinanza 12 luglio 2008, resa nell'ambito del procedimento *ex art. 700 c.p.c.* di cui n.r.g. 5895/2008, con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, legge n. 40/2004, per contrasto, quanto ai commi primo e secondo dell'art. 14 cit., cogli artt. 3 e 32, primo e secondo comma Cost. e dell'art. 6, comma 3 ultima parte legge n. 40/2004, per contrasto coll'art. 32, secondo comma Cost., nella parte in cui impongono il divieto di crioconservazione degli embrioni soprannumerari, la necessità della creazione di massimo tre embrioni nonché la necessità dell'unico e contemporaneo impianto di embrioni comunque non superiori a tre, e laddove prevedono la irrevocabilità del consenso da parte della donna all'impianto in utero degli embrioni creati. Nell'ordinanza si dà infatti atto da un lato che gli stessi ricorrenti erano stati, con separata precedente ordinanza 17 dicembre 2007 (è quella già menzionata ed edita in *Foro it.*, 2008, I, 627) resa all'esito di precedente e distinto procedimento *ex art. 700 c.p.c.* e nella vigenza delle precedenti Linee guida, autorizzati all'accesso alla diagnosi preimpianto e all'altro che a seguito dell'intervento della pronuncia del T.a.r. Lazio del gennaio 2008 e alla conseguente emanazione delle Linee guida del 18 aprile 2008, che non contengono più la previsione della legittimità della sola diagnosi osservazionale, non vi è più divieto di diagnosi di preimpianto.

Va peraltro osservato che la stessa Corte costituzionale, con sua ordinanza 9 novembre 2006, n. 369, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale (sollevata da Trib. Cagliari, 16 luglio 2005, in *Foro It.*, 2005, I, 2876, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost.) dell'art. 13 legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui faceva divieto di sottoporre l'embrione, prima dell'impianto, a diagnosi per l'accertamento di eventuali patologie, sul presupposto della necessità di sottoporre al giudizio di costituzionalità anche altri articoli della stessa legge (segnatamente della disciplina della «revocabilità del consenso solo fino alla fecondazione dell'ovulo», del «divieto di creazione di embrioni in numero superiore a quello necessario per un unico impianto, obbligatorio quindi per tutti gli embrioni», del «divieto di crioconservazione e di soppressione di embrioni», di cui agli articoli che in questa sede si chiede di sottoporre al giudizio di costituzionalità), non impugnati, nonché dall'interpretazione dell'intero testo legislativo.

Appare quindi evidente l'inutilità del diritto dei ricorrenti a procedere a diagnosi di c.d. preimpianto laddove non svincolati dall'obbligo di unico e contemporaneo impianto di non più di tre embrioni, dal divieto di crioconservazione degli stessi al di fuori della rigida ipotesi eccettuata di cui all'art. 14, comma 3, della legge, e dall'irrevocabilità del consenso al trattamento di PMA allorquando sia avvenuta la fecondazione dell'ovulo (art. 6, comma 3, ult. parte).

Vi è rilevanza delle dedotte questioni anche in ordine al *periculum in mora*, posto che i tempi di un giudizio ordinario (sicuramente più lunghi di un procedimento cautelare *ante causam*) costituiscono fattore di per sé idoneo a pregiudicare l'esigenza di tutela rappresentata dai ricorrenti, in relazione al dato notorio che la percentuale di successo del ricorso alle tecniche di PMA è inversamente proporzionale all'età del componente di sesso femminile della coppia coinvolta (nella specie la ricorrente Consales è nata nel 1978).

I ricorrenti hanno poi *ad abundantiam* rappresentato il loro interesse a che lo scrutinio di costituzionalità avvenga contestualmente a quello già fissato dalla Corte in ordine al citato T.a.r. Lazio, sez. III, 21 gennaio 2008, n. 398, che primo fra tutti ha dichiarato non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 2 e 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui limitano ad un massimo di tre il numero di embrioni che possono essere prodotti, da impiantarsi tutti contestualmente, prevedendosi altresì il divieto — tranne in ipotesi eccezionali — di crioconservazione degli embrioni stessi, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. (nella specie i ricorrenti, nelle loro deduzioni a verbale dell'udienza 11 agosto 2008, hanno rappresentato essere stata fissata al riguardo dalla Corte costituzionale al 3 novembre 2008 l'udienza di discussione, che dubbi di ammissibilità potrebbero sorgere per via della forma — di sentenza — adottata per il provvedimento di rimessione ad opera del T.a.r. — dalla cui lettura, invero, ritiene questo giudice possa agevolmente evincersi contenuto sostanziale misto, al contempo cioè di sentenza ed ordinanza —; che infine vi è un pressoché consolidato orientamento della Corte costituzionale — vd. da ultimo Corte cost., ord. 6 giugno 2006, s.n., allegata alla sent. 7 luglio 2006, n. 279, in *Foro It.*, 2007, I, 1066; Corte cost., ord. 19 giugno 2007, s.n., allegata alla sentenza 3 luglio 2007, n. 25, in *Foro It.*, 2007, I, 2648; Corte cost., ord. 3 luglio 2007, s.n., allegata alla sentenza 24 ottobre 2007, n. 349, in *Foro It.*, 2008, I, 41; — che ritiene inammissibile l'intervento di terzi nel giudizio costituzionale sulle leggi in via incidentale allorché l'interveniente non sia titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura).

Altrettanto *ad abundantiam* va rilevato come il mancato raggiungimento dei *quorum* costitutivi, all'esito della consultazione popolare del 12-13 giugno 2005, in ordine a *referendum* abrogativi (nella specie ammessi con sentenze della Corte Cost., 28 gennaio 2005, nn. 47 e 48) aventi ad oggetto le stesse norme che in questa sede si assumono viziate da illegittimità costituzionale, non ha efficacia ostativa del giudizio di costituzionalità, operando i due istituti su piani diversi e sortendo efficacia reciprocamente vincolante quei soli atti di tipo caducatorio che promanano a seconda dei casi dal corpo elettorale o dalla Corte costituzionale.

In ordine al vaglio di non manifesta infondatezza osserva questo giudice quanto segue.

Nel ricorso è chiaramente esposto come la regola della produzione e dell'unico e contemporaneo impianto di non più di tre embrioni, per quanto conseguenza di una precisa scelta del legislatore, parimenti preoccupato di non determinare (o quanto meno di contenere il più possibile) pratiche di crioconservazione o soppressione di embrioni (per quest'ultimo caso, se si vuole, anche per via di estinzione a seguito di mantenimento di coltura *in vitro*; vd. parte finale, con riferimento all'art. 13 della legge, delle Linee guida del 2004, ora soppressa), non sia quella più idonea a raggiungere gli obiettivi indicati dalla legge (di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana), in quanto, per la sua rigidità:

1) ha, nelle coppie — come i ricorrenti — ad alto tasso di sterilità ed infertilità, scarse possibilità di esito felice (intendendosi per esito felice quello di permettere la nascita di un figlio non portatore di grave malattia geneticamente trasmessa);

2) è, soprattutto per la donna in giovane età, idonea a dar luogo a gravidanze gemellari;

3) non è, in via generale, rispettosa delle condizioni anagrafiche del componente di sesso femminile della coppia, la cui fertilità è inversamente proporzionale all'età (nel caso di specie si ribadisce che la ricorrente Consales è nata nel 1978);

con la conseguenza per la donna:

di ricorrere a ripetuti cicli di stimolazione ovarica, di per sé dotati di alto tasso di invasività e pericolosità per la sua salute fisica e psichica (un catalogo delle situazioni di pericolo è contenuto nel modulo di consenso informato curato dal Centro Demetra — doc. 2 Demetra —: tumori alle ovaie e al seno, sindrome da iperstimolazione ovarica severa con alterazione dell'equilibrio elettrolitico ed emocoagulativo, fenomeni tromboembolici ed insufficienza renale acuta, rischi connessi alla sottoposizione ad anestesia, rischio di lesione di organi interni durante la manovra di aspirazione follicolare);

di dover fronteggiare gravidanze gemellari;

di dover subire comunque una forma di discriminazione indiretta, in quanto un trattamento apparentemente egualitario per ogni donna non risulta in concreto tale in relazione ai singoli casi, in cui ha rilievo il fattore età (opportunamente i ricorrenti hanno richiamato la nota sentenza Corte cost., 15 aprile 1993, n. 163);

di dover ricorrere a centri di PMA posti in Paesi esteri (dove non vigono i limiti cui al comma in questione), con conseguenti notevoli esborsi che costituiscono fattore discriminatorio in base alle condizioni economico-patrimoniali.

I dati esposti non sono stati contestati nel caso di specie e risultano confermati dalla copiosa documentazione prodotta dai ricorrenti (docc. 2-9, aggravata dalla circostanza che i ricorrenti hanno già effettuato senza esito all'estero più di un tentativo di PMA).

La stessa relazione del Ministro della salute al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge contenente norme in materia di procreazione medicalmente assistita (legge 19 febbraio 2004, n. 40, articolo 15) per l'anno 2007 del 30 aprile 2008 (brani della quale sono ampiamente riportati nella citata ordinanza di questo Tribunale del 12 luglio 2008) dà atto sotto l'aspetto statistico, a conferma di quanto già riscontrato per l'anno precedente, dell'insuccesso della Legge in questione (vd. in particolare pagg. 40 e 41 circa le percentuali di gravidanza ottenute con tecniche a fresco — FIVET e ICSI sui prelievi effettuati e sui trasferimenti eseguiti negli anni 2003-2006; vd. pagg. 41 e 42 circa la percentuale di gravidanze gemellari e di gravidanze multiple ottenute da tecniche di secondo e terzo livello: la relazione del Ministro della salute può leggersi in www.ministerosalute.it/imgs/C_17_pubblicazioni_817_allegato.pdf).

Ne deriva la conseguenza che la normativa rigida di cui al comma 2 dell'art. 14, laddove impone la creazione di non più di tre embrioni ai fini di un loro unico e contemporaneo impianto, appare in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost., in quanto:

determina la reiterata sottoposizione della donna a trattamenti che, in quanto invasivi e a basso tasso di efficacia, sono lesivi del principio di rispetto della dignità umana, in ispregio a quanto previsto dall'art. 2 Cost.;

ingenera disparità di trattamento fra situazioni che eguali fra loro non sono e richiedono trattamenti differenziati, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.;

viola il diritto fondamentale alla salute solennemente proclamato dall'art. 32 della Carta costituzionale, in quanto determina il forte rischio di reiterata sottoposizione della donna a trattamenti ad alto tasso di pericolosità per la sua salute fisica e psichica.

Sorge a questo punto legittimo chiedersi, una volta ammessa come lecita la c.d. diagnosi di preimpianto (che non può non considerarsi finalizzata ad evitare che la donna dia inizio ad una gravidanza ad esito infausto o nelle condizioni di cui all'art. 6, legge 22 maggio 1978, n. 194, con la conseguente sottoposizione al non meno traumatico evento interruttivo), quale debba essere la sorte del divieto di crioconservazione e soppressione degli embrioni, la cui ragione di esistenza era sicuramente più che coerente con il preesistente divieto (che imponeva tale sequenza: creazione-trasferimento-impianto dell'embrione, in una situazione di irrevocabilità del consenso dalla donna fornito alla PMA, a tutto vantaggio di una situazione che lo stesso legislatore — vd. l'intitolazione del Capo VI della legge, in cui sono contenuti gli artt. 13 e 14 — definisce di «tutela dell'embrione», e che già i menzionati interventi giurisdizionali di cui a Trib. Cagliari 24 settembre 2007 e Trib. Firenze, ord. 17 dicembre 2007 hanno, con lettura costituzionalmente orientata, subordinato alla prevalente esigenza di tutela della salute della donna, riconosciuta dalle citate sentenze della Corte costituzionale 18 febbraio 1975, n. 27, e 10 febbraio 1997, n. 35).

In altri termini occorre chiedersi se la crioconservazione e la soppressione degli embrioni debbano essere atti comunque consentiti, in quanto il divieto del loro compimento altra giustificazione non trova se non nel divieto di diagnosi di preimpianto e nei rigori contemplati dal comma 2 dell'art. 14 nella sua formulazione integrale.

Ritiene questo giudice come, pure in uno scenario che a seguito di Trib. Cagliari 24 settembre 2007, Trib. Firenze, ord. 17 dicembre 2007, e T.a.r. Lazio, 21 gennaio 2008, n. 398, e delle nuove e vigenti Linee guida ministeriali, non può non ritenersi profondamente mutato, la crioconservazione, la soppressione — o, se si vuole, la produzione sovrannumeraria di embrioni quale antifatto che genera l'una e l'altra — siano pratiche che la comunità medico-scientifica è chiamata in via generale a non compiere se non in casi che devono comunque costituire eccezione alla regola.

Non è questa la sede per approfondire le ragioni del generale divieto di crioconservazione e soppressione. La, se vogliamo, assoluta libertà di produzione sovrannumeraria di embrioni determinerebbe una situazione che, pur se inserita all'interno dei ragionevoli presupposti normativi di cui agli artt. 1, 4 e 5 della legge, rischia di essere pur sempre foriera di problematiche non scevre da implicazioni di natura etica (per un esempio vd., per tutte, la discussione sorta in sede di Comitato nazionale per la bioetica: vd. Parere del Comitato nazionale per la bioetica sul destino degli embrioni derivanti da PMA e non più impiantabili, 26 ottobre 2007, che si legge in www.governo.it/bioetica/testi/parere061007.pdf), giuridica, in ultimo anche gestionale ed economica (solo se si pensa, ad es., che le stesse Linee guida, sia nella loro versione secondo il d.m. 21 luglio 2004 sia nella attuale versione secondo il d.m. 11 aprile 2008, prevedono che «gli embrioni che verranno definiti in stato di abbandono saranno crioconservati in maniera centralizzata con oneri a carico dello Stato») e a cui non deve tendere, a sommosso parere di questo giudice, una generale ed indistinta dichiarazione di incostituzionalità.

Coerentemente quindi con gli stessi parametri di costituzionalità sopra evidenziati (artt. 2, 3 e 32 Cost.) il giudizio di legittimità costituzionale dovrà, quanto ai primi tre commi dell'art. 14 della legge n. 40 del 2004, limitarsi alle seguenti parole:

«ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre» (comma 2);

«Qualora il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile» «di forza maggiore» «non prevedibile al momento della fecondazione» «fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile» (comma 3);

risultandone quindi un testo:

«1. È vietata la crioconservazione e la soppressione di embrioni, fermo restando quanto previsto dalla l. 22 maggio 1978, n. 194.

2. Le tecniche di produzione degli embrioni, tenuto conto dell'evoluzione tecnico-scientifica e di quanto previsto dall'art. 7, comma 3, non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario.

3. Per grave e documentata causa relativa allo stato di salute della donna è consentita la crioconservazione degli embrioni stessi».

L'intervento nel corpo del comma 3, secondo gli stessi parametri di costituzionalità (ovviamente, quanto all'art. 32 Cost., alla luce anche della necessità di evitare che la donna, costretta ad accettare l'impianto di embrioni portatori di gravi patologie, debba dapprima iniziare una gravidanza per poi, volontariamente o meno, interromperla, con grave nocumento per la sua salute fisica e psichica) appare sufficiente ad evitare da un lato la creazione di situazioni paradossali come quelle evidenziate nel ricorso (nell'esempio fatto una sopravvenuta ed improvvisa sindrome febbrile potrebbe dar luogo a crioconservazione al contrario di una preesistente grave patologia geneticamente trasmissibile) e dall'altro uno degli inconvenienti al riguardo rimarcati dalla citata Corte cost., 9 novembre 2006, n. 369 (transitorietà e non già permanenza degli ostacoli patologici all'impianto).

Il comma ult. cit., implicando un trattamento sulla persona senza il consenso di quest'ultima e in assenza di superiori ragioni di interesse generale o di tutela della sicurezza ed incolumità pubbliche contemplate da espressa disposizione normativa, appare altresì in contrasto con gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost.

Parallelamente deve essere sottoposta al vaglio di costituzionalità la norma (art. 6, comma 3, legge n. 40 del 2004) che, a corollario di quelle di cui si è già da ultimo prospettata la censura, prevede che la volontà di sottoposizione al trattamento di PMA non possa essere revocata da ciascuno dei soggetti indicati dal medesimo comma (per rinvii trattasi dei soggetti di cui all'art. 5 della legge) dopo che sia avvenuta la fecondazione dell'ovulo.

I parametri di costituzionalità sono anche in tal caso gli artt. 2, 13 e 32 (quest'ultimo in tutta la sua estensione) Cost., cui deve aggiungersi anche l'art. 3 Cost., indicando quale *tertium comparationis* il successivo comma 4, che espressamente attribuisce in ogni tempo al medico responsabile della struttura il potere di decidere di non procedere alla procreazione medicalmente assistita per motivi di ordine medico-sanitario, che nel loro ambito non possono non annoverare anche quelli più specificamente inerenti la salute fisica e psichica della donna.

La richiesta di censura costituzionale del comma ult. cit. è contenuta nella menzionata ordinanza di rimessione 12 luglio 2008 di questo Tribunale con espresso (ed esclusivo) riferimento alla posizione della donna cui deve essere praticato l'impianto, con una richiesta di pronuncia («laddove prevedono la irrevocabilità del consenso da parte della donna all'impianto in utero degli embrioni creati») che, sotto l'aspetto formale, appare essere di (ammissibile, in quanto vincolata) natura additiva, in considerazione della superiore tutela dell'interesse della salute del soggetto della coppia (il componente di sesso femminile) in cui si chiede di effettuare l'impianto dell'embrione fecondato.

La richiesta di censura in questa sede sembra formalmente non operare alcun distinguo, anche se nelle motivazioni a supporto (pagg. 16-18 del ricorso; pag. 5 delle allegate deduzioni di udienza) è evidente il riferimento al diritto alla salute e all'inviolabilità personale della donna, persona della coppia in via immediata e diretta chiamata a sopportare le conseguenze del ricorso alla PMA e unica titolare di poteri di disposizione sul proprio corpo.

Se tuttavia appare coerente prevedere, secondo l'originario impianto della legge, l'efficacia della revoca del consenso alla PMA anche da parte del solo componente di sesso maschile (anche egli artefice del procedimento di fecondazione) fino al momento della fecondazione dell'ovulo, a diverse, e più limitate, conclusioni deve giungersi una volta che la fecondazione abbia avuto compimento.

Ritiene questo giudice come l'intervento sull'art. 6, comma 3, della legge n. 40 del 2004 non possa essere richiesto se non al fine di dare coerenza ad un sistema normativo che con una censura limitata (per le ragioni sopra esposte), ai soli commi 2 e 3 dell'art. 14, permarrrebbe comunque viziato da una sua disarmonia interna (evidenziata dalla Corte costituzionale, nella ordinanza n. 369 del 2006, anche con riferimento alla norma ora in questione).

Se quindi il sistema normativo che si chiede scaturisca dalla ottenuta liceità della diagnosi di preimpianto e dalla richiesta censura di costituzionalità è improntato sulla superiorità riconosciuta alla tutela della salute della donna (san-cita dalla legge n. 194 del 1978 sulla interruzione volontaria della gravidanza e che non può essere vanificata da una normativa come quella in esame), è allora conseguenza necessaria che, per ragioni di coerenza sistematica, sia la sola donna ad essere legittimata alla revoca del consenso al trattamento di PMA.

A conferma di quanto sopra vi è la chiara disposizione (sia pure non di rango legislativo e contraria ad un precedente *ante legem* quale è Trib. Bologna, 9 maggio 2000, in *Famiglia e dir.*, 2000, 487) contenuta in ciascuna delle

versioni delle Linee guida (sezione «Crioconservazione degli embrioni: modalità e termini») a mente della quale «la donna ha sempre il diritto ad ottenere il trasferimento degli embrioni crioconservati».

Viene quindi sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non contiene, in fine, le parole «e, dalla donna, anche successivamente».

In un breve passo del loro ricorso (pag. 11) i ricorrenti hanno posto in dubbio, sul presupposto della legittimità dell'accesso ad una lettura costituzionalmente orientata in via principale richiesta con riguardo ai commi immediatamente precedenti, la sopravvivenza del divieto di riduzione embrionaria di gravidanze plurime di cui all'art. 14, comma 4, della legge n. 40 del 2004.

Non hanno poi i ricorrenti chiesto di sottoporre a giudizio di legittimità costituzionale detto comma.

Sommessamente questo giudice ritiene, a conferma di quanto già rilevato da dottrina a commento, come la norma in questione (espressione di quello che efficacemente è stato da subito definito come «doppio regime» introdotto dalla legge n. 40 del 2004 — così Trib. Cagliari, 5 giugno 2004 e 30 giugno 2004, in Foro It., 2004, I, risp. 3498 e 3497) non sia di immediata chiarezza (l'originaria versione del disegno di legge, come risultante dal testo unificato della competente Commissione della Camera dei deputati, testualmente prevedeva — art. 13, comma 5 — «ai fini della presente legge è vietato l'aborto selettivo di gravidanze plurigemellari»). Non è in particolare chiaro se essa sia una norma sulla interruzione volontaria della gravidanza (come si evince dal ricorso al termine «gravidanze» e al richiamo alla legge n. 194 del 1978) — nel senso cioè di non impedire una interruzione volontaria della gravidanza riguardo a parte soltanto degli embrioni coinvolti (come rimedio *ex post* a non desiderate gravidanze gemellari da PMA) — o (come si evince dall'iniziale inciso «ai fini della presente legge sulla procreazione medicalmente assistita») una specificazione del divieto di crioconservazione o soppressione degli embrioni, di cui al comma 1 dell'art.

Correttamente i ricorrenti hanno evidenziato come il divieto abbia una sua giustificazione laddove, adottata la scelta di produrre più di un embrione (due o al massimo tre, secondo l'imposizione di cui si chiede la censura), si decida poi di impiantarne in numero minore, in violazione della regola del loro unico e contemporaneo impianto.

Laddove invece venga a cadere la regola della produzione di non più di tre embrioni, del loro unico e contemporaneo impianto e del rigido divieto di crioconservazione, non avrebbe però più senso nemmeno il divieto di riduzione embrionaria.

Una ragion d'essere della norma potrebbe permanere per il tramite del richiamo contenuto alla disciplina sulla interruzione della gravidanza (per l'ipotesi cioè di impianto già avvenuto e gravidanza già iniziata). Ma trattasi di un richiamo a questo punto superfluo e ridondante, essendo già sufficiente quello contenuto nel primo comma dell'art. 14 (possibilità di soppressione di embrioni nei casi previsti dalla legge 22 maggio 1978, n. 194).

La stessa giurisprudenza di merito da ultimo citata (Trib. Cagliari, 5 giugno 2004 e 30 giugno 2004) ha infatti ritenuto (a seguito di perplessità insorte negli operatori nel primissimo periodo di vigenza della legge n. 40 del 2004) la sufficienza e la piena operatività della disciplina sull'interruzione volontaria della gravidanza, sia nell'ipotesi di gravidanza plurima iniziata per via naturale sia nell'ipotesi di gravidanza plurima iniziata a seguito di PMA.

Deve quindi, di conseguenza, sollevarsi d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, della legge n. 40 del 2004, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione.

Sorge, infine, una, mai superflua, considerazione di fondo (che scaturisce anche da una precisa disposizione normativa — quale è il divieto di ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni, di cui all'art. 13, comma 3, lett. b), della legge n. 40 del 2004 — che, per ovvie ed intuibili ragioni non costituisce oggetto di richiesta di censura costituzionale da parte di questo giudice, ma che pur fa, per così dire, «sistema» nell'impianto complessivo della legge) se non si corra cioè il rischio di una deriva eugenetica, in particolare di una «eugenetica negativa», intendendosi tale quella volta a far sì che non nascano persone portatrici di malattie ereditarie e non già a perseguire scopi di «miglioramento» della specie umana.

La tematica, in giurisprudenza, non è ovviamente nuova. Su di essa ha *apertis verbis* argomentato T.a.r. Lazio, 9 maggio 2005, n. 3452 (in Foro It., 2005, III, 518: trattasi della prima delle pronunce rese nell'ambito della vicenda in cui è stata poi pronunciata la citata T.a.r. Lazio n. 398/2008, quest'ultima a sua volta resa dopo che il Consiglio di Stato, accogliendo l'appello per ragioni di carattere processuale avverso la prima pronuncia, ha, con sua sentenza sez. V, 19 dicembre 2006-28 marzo 2007, n. 1437, disposto la restituzione degli atti al giudice di prima istanza).

Altro, e non meno importante, dubbio è se davvero coppie al cui interno non vi sia sterilità o infertilità, ma che siano a forte rischio di trasmissibilità di malattie genetiche, non vengano a ricevere, per il fatto di non poter ricorrere a PMA e nell'ambito di essa a diagnosi di preimpianto e a selezione embrionaria, un trattamento peggiore rispetto a coppie, sempre a forte rischio di trasmissibilità di malattie genetiche ma al cui interno vi sia sterilità o infertilità, che invece, ove accolte le prospettate questioni di legittimità costituzionale, a tutto quanto sopra potrebbero ricorrere.

Appare essere proprio questa una delle disparità di trattamento che i quesiti referendari, coinvolgenti anche gli artt. 1 e 4 della legge n. 40 del 2004 e giudicati ammissibili con le citate sentenze della Corte cost., 28 gennaio 2005, nn. 47 e 48 (che hanno peraltro escluso ogni contrarietà dell'assetto che si intendeva ottenere con l'abrogazione referendaria con i principi posti dalla convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 e con il protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di donazione di esseri umani, di cui è stata autorizzata la ratifica nel nostro ordinamento con legge 28 marzo 2001, n. 145), intendevano colmare.

Occorre tuttavia pur sempre rilevare come, data prevalenza al diritto alla salute della donna su ogni possibile situazione soggettiva dell'embrione, quello della «eugenetica negativa» finisce con l'essere un falso problema, che viene a non essere risolto, anzi viene ad essere aggravato dalla costrizione della donna, già sottoposta a stimolazione ovarica e ad intervento di impianto, a ricorrere poi ad interruzione, volontaria o meno che essa sia, della gravidanza.

E seppure voglia ritenersi, per usare una espressione di T.a.r. Lazio, 9 maggio 2005, n. 3452, cit., come «la salute psichica della madre possa essere compromessa anche dalla consapevolezza della malattia del figlio» (madre che in altri termini verserebbe in una tipica situazione di accettazione del rischio), v'è tuttavia da chiedersi (come è più che evidente nel caso di specie) se sia in via generale proprio vero (o quanto meno se sia un principio di civiltà umana, prima che giuridica) che la difficile esperienza della malattia debba a tutti i costi risolversi in una forma di infelicità o se invece l'«eugenetica negativa» altro non sia, per chi versa nella situazione come quella dei ricorrenti (oggettivamente diversa rispetto a quella delle coppie i cui componenti godono di buona salute), che uno di quei mezzi attraverso i quali, proprio secondo quanto solennemente sancito dall'art. 3, comma 2, Cost., debba essere rimosso uno fra quegli ostacoli di ordine sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Quanto infine al timore di disparità di trattamento fra coppie portatrici di malattie geneticamente trasmissibili, a seconda cioè se in esse vi sia o meno sterilità o infertilità, più che il ricorso al brocardo *adducere inconueniens non est solvere argumentum* può essere di utilità il semplice richiamo al rispetto del principio di rilevanza della questione, che, pur costituendo un oggettivo limite al controllo di costituzionalità delle leggi per il nostro ordinamento, non ha certamente impedito a quest'ultimo il raggiungimento, nelle occasioni, nei tempi e nei modi consentiti, di sempre più alti livelli di civiltà giuridica.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87:

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre», per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione;

2) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, limitatamente alle parole «Qualora il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile» «di forza maggiore» «non prevedibile al momento della fecondazione» «fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile», per contrasto con gli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione;

3) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui non contiene, in fine, le parole «e, dalla donna, anche successivamente», per contrasto con gli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione;

4) solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione;

5) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso;

6) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero in sede, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

7) dispone che la presente ordinanza sia comunicata dalla Cancelleria al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Firenze, addì 23 agosto 2008

Il giudice designato: DELLE VERGINI

N. 383

*Ordinanza del 19 febbraio 2008 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Mirabella Carlo contro Regione Lazio ed altro*

Impiego pubblico - Regione Lazio - Dirigenti di organi di amministrazione di enti pubblici decaduti ai sensi di norme legislative regionali (c.d. «spoils system») dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale - Previsione del potere della Giunta regionale di deliberare in via alternativa il reintegro nelle cariche ed il ripristino dei relativi rapporti di lavoro o un'offerta di equo indennizzo ovvero solo quest'ultima soluzione in caso di interruzione di fatto del rapporto di lavoro per oltre sei mesi - Violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione per la surrettizia reintroduzione del meccanismo dello «spoils system» dichiarato dalla Corte costituzionalmente illegittimo - Lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale per la limitazione degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale e delle misure cautelari nel processo amministrativo.

- Legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 103, 113 e 117, comma secondo, lett. l).

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello n. 7687/05 proposto dal dr. Carlo Mirabella, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Zaza D'Aulizio con domicilio eletto presso Francesco Cardarelli in Roma, vicolo Orbitelli n. 31;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Gennaro Terracciano, con domicilio eletto in Roma, piazza di Spagna n. 35, e nei confronti del dott. Giancarlo Zotti, rappresentato e difeso dall'avv. Diego Perifano con domicilio eletto in Roma, via Cosseria n. 2, presso Alfredo Placidi, per l'annullamento e la riforma dell'ordinanza del T.a.r. del Lazio, Latina, n. 612/2005, recante reiezione della domanda cautelare proposta in via incidentale in primo grado avverso gli atti con i quali la Regione Lazio ha dichiarato la decadenza del ricorrente dall'incarico di direttore generale della ASL di Frosinone;

Visti gli atti e i documenti depositati con l'appello;

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio e del dott. Giancarlo Zotti nonché le memorie tutte delle parti; relatore il cons. Nicola Russo;

Uditi nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2007 gli avv. Zaza D'Aulizio e Perifano, per sé e per delega dell'avv. Terracciano;

Vista l'ordinanza n. 6193/07 in data 27 novembre 2007;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — La causa concerne la decadenza del dott. Carlo Mirabella dalla carica di direttore generale della Azienda USL di Frosinone in applicazione della disciplina normativa regionale in base alla quale i vertici degli organi istituzionali, salvo conferma da disporsi con le stesse modalità della nomina, vengono meno con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale (c.d. spoils system).

2. — Questo Consiglio di Stato, chiamato a suo tempo a pronunciarsi sulla questione, inviò gli atti alla Corte costituzionale valutando rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 97, 32 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali istitutive dell'anzidetto sistema di spoils system.

3. — Con sentenza n. 104 del 2007, la Corte costituzionale, ritenendoli in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione desumibili dall'art. 97 Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell'art. 55, comma 4,

della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1. La Corte costituzionale, richiamate le parole del relatore nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che sarebbe divenuto l'art. 97 Cost. (per le quali l'esigenza di introdurre nella Costituzione anche disposizioni riguardanti la pubblica amministrazione è funzionale all'esigenza «di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici» e di «garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti»), ha in particolare stabilito che le citate disposizioni legislative regionali, nella parte in cui attribuiscono alla regione il potere di rimuovere a proprio piacimento tutti i dirigenti degli organi istituzionali, violano i principi di imparzialità e di buon andamento perché la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico di direttore generale di Asl deve rispettare il principio del giusto procedimento e ciò in quanto «la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica».

4. — A seguito di tale pronuncia parte ricorrente chiedeva la fissazione di una nuova camera di consiglio per la prosecuzione dell'appello cautelare, invocando l'adozione di ogni misura idonea a garantire il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

5. — Con ordinanza n. 2700 del 29 maggio 2007, resa in altro giudizio avente ad oggetto la domanda di reintegra di distinto dirigente regionale (anch'esso decaduto per effetto della disciplina regionale istitutiva del meccanismo di *spoils system* dichiarato incostituzionale dal Giudice delle leggi), la sezione, preso atto dal punto di vista del *fumus* della pronuncia della Corte costituzionale, accordava tutela cautelare in forma specifica disponendo il ripristino della situazione vigente all'atto della decadenza.

6. — Analoga misura cautelare veniva disposta a favore del ricorrente all'esito della Camera di consiglio del 19 giugno 2007. Con ordinanza n. 3069/07 in pari data veniva in particolare accolta la domanda di provvedimento d'urgenza sotto forma di ordine di reintegra.

7. — Nel frattempo, peraltro, con la legge regionale del Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (pubblicata il 20 giugno 2007 e vigente dal giorno successivo alla pubblicazione), venivano approvate «disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale». Il testo legislativo si compone di due articoli. L'art. 1 così dispone:

«1. La Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare in via alternativa:

- a) il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro,
- b) un'offerta di equo indennizzo.

2. La soluzione di cui al comma 1, lettera b), è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi.».

L'art. 2 si limita a stabilire l'immediata entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 1.

8. — Il ricorrente dott. Mirabella non sottoscriveva peraltro alcun accordo ed anzi chiedeva l'esecuzione della ordinanza di reintegra ritenendo che la legge successiva non potesse impedirne il corso. Opposta era la posizione del controinteressato il quale, sulla scorta dell'entrata in vigore del citato testo normativo, chiedeva la revoca dell'ordinanza di reintegra del 19 giugno 2007.

Entrambe le domande venivano esaminate nella Camera di consiglio del 27 novembre 2007.

9. — Nella camera di consiglio del 27 novembre 2007, visti gli atti difensivi depositati dalle parti e uditi i rispettivi difensori, la sezione, con separata ordinanza n. 6193/07, ha disposto la sospensione del giudizio per rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che la Regione Lazio ha introdotto nelle more del presente giudizio al fine di disciplinare la posizione dei soggetti già destinatari dello *spoils system* (art. 1 della l.r. n. 8/2007), riservando all'esito la decisione sulla istanza di revoca presentata dal controinteressato dott. Zotti e sulla istanza di esecuzione presentata dal dott. Mirabella. Ciò anche a conferma dell'orientamento assunto in altro caso analogo (quello del dott. Condò), nel cui procedimento è stata assunta ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale n. 5388/07 in data 16 ottobre 2007.

10. — Prima di illustrare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale occorre farsi carico, nei limiti della cognizione propria della presente fase cautelare, delle eccezioni preliminari. Circa l'eccezione di difetto di giurisdizione, la Sezione ritiene di poter ribadire il punto di vista già espresso con la propria ordinanza n. 5838/05 e ritenuto non implausibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 104 del 2007: la non conferma del dirigente, destinata a svolgersi con le stesse modalità della nomina, postula infatti l'esercizio di uno (straordinario) potere discrezionale al cospetto del quale non è configurabile pariteticità delle contrapposte posizioni delle parti. Non diverso appare, d'altronde, l'orientamento della Corte regolatrice la quale, proprio a partire dal rilievo che la non

conferma (quella che, nel nostro caso, ha fatto sì che il ricorrente fosse dichiarato decaduto in virtù del meccanismo di *spoils system* poi dichiarato non conforme a Costituzione) «implica una valutazione discrezionale sull'idoneità del Direttore generale a svolgere l'incarico affidatogli», ha ritenuto devoluta alla giurisdizione del g.a. l'impugnazione del relativo provvedimento (Cass., sez. un., ord. n. 2065, 11 febbraio 2003).

11. — Superate le questioni di rito, va ricordato che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 2007, il ricorrente ha già ottenuto tutela cautelare.

Sennonché, come già ricordato, nelle more del presente giudizio è entrato in vigore l'art. 1 della legge regionale 13 giugno 2007, n. 8, il quale disciplinando la situazione dei componenti degli organi istituzionali già dichiarati decaduti in base a disposizioni legislative regionali dichiarate illegittime ad opera della Corte costituzionale, certamente si applica alla fattispecie in questione e certamente preclude a questo giudice remittente, di disporre l'esecuzione della propria ordinanza cautelare del 19 giugno 2007. Infatti, sebbene la legge regionale n. 8 del 2007 contempli in via generale, per l'ipotesi considerata, l'alternativa tra il reintegro nelle cariche (art. 1, primo comma, lettera *a*) e un'offerta di equo indennizzo (art. 1, primo comma, lettera *b*), sempre l'art. 1, al secondo comma, è netto nello stabilire che «la soluzione di cui al comma 1, lettera *b*) [n.d.r. un'offerta di equo indennizzo] è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi».

Nella specie ciò vuol appunto dire che, essendo indiscutibilmente decorso l'anzidetto termine semestrale, la riportata disciplina legislativa regionale impedisce di far luogo ad esecuzione (essendo nel caso in esame consentito il solo indennizzo) e depone anzi nel senso della necessità di far luogo a revoca dell'ordinanza di reintegra, come chiesto dal contro interessato.

Né la disciplina legislativa regionale recata dalla l.r. n. 8 del 2007 può esser ritenuta non applicabile ai dirigenti che si sono gravati davanti agli organi giurisdizionali poiché essa sarebbe destinata ad operare solo nei confronti di coloro che hanno fatto acquiescenza ai provvedimenti di decadenza. Così non può essere perché, nell'attuale assetto del sistema di giustizia amministrativa, la declaratoria di incostituzionalità della legge non comporta la caducazione di quegli atti amministrativi che, pur trovando fondamento nella disposizione di legge annullata, non siano stati tempestivamente gravati. Sicché la l.r. n. 8 del 2007 si preoccuperebbe (irragionevolmente) di apprestare misure compensative con riferimento a provvedimenti ormai divenuti inoppugnabili oltre che a vantaggio di soggetti che, per libera scelta, hanno deciso di non gravarsi nelle sedi giurisdizionali.

La disciplina in questione è dunque applicabile alla fattispecie considerata, risulta preclusiva dell'adozione di misure di esecuzione della tutela cautelare in forma specifica già accordata e rileva anzi ai fini della sua revoca per motivi sopravvenuti.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la sezione ritiene di dover prospettare sotto i profili di non manifesta infondatezza che si passa ad illustrare.

12. — Come si è appena ricordato, l'art. 1 della legge regionale Lazio n. 8 del 2007 (approvato nelle more del presente giudizio dopo la sentenza della Corte costituzionale) riferendosi ai dirigenti allontanati dalla carica per effetto di disposizioni dichiarate incostituzionali, prospetta per essi l'alternativa tra la reintegra (art. 1, primo comma, lettera *a*) e un'offerta di equo indennizzo (art. 1, primo comma, lettera *b*), beninteso offrendo tale alternativa agli organi regionali e non alle vittime dello *spoils system*.

Ciò significa, per quanto qui rileva, che la intera disciplina legislativa regionale posta dall'art. 1 della legge regionale Lazio n. 8 del 2007, delineando la reintegra del dirigente come mera ipotesi alternativa (per di più, come vedremo più avanti, soltanto apparente) e non come dovere della Regione Lazio, non che fa altro che reintrodurre la possibilità di far luogo a quel meccanismo di *spoils system* che la Corte costituzionale ha già ritenuto non conforme a Costituzione, per violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione desumibili dall'art. 97 Cost., con la sentenza n. 104 del 2007.

D'altronde, l'ipotesi alternativa dell'indennizzo (ostativa alla reintegra) posta dall'art. 1, secondo comma, della stessa l.r. n. 8 del 2007, oltre a costituire lo strumento per reintrodurre il meccanismo di *spoils system* già caducato dalla Corte costituzionale (a ben vedere, quello introdotto dalla l.r. n. 8 del 2007 non è altro che una forma onerosa di *spoils system*) e quindi oltre ad incorrere nella stessa violazione dell'art. 97 Cost. che la Corte costituzionale ha già rilevato con la ridetta sentenza n. 104 del 2007, contrasta anche con gli articoli 3, 24, 103 e 113 Cost. e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale anche nei confronti degli atti della p.a. che da essi è desumibile e che è stato più volte riaffermato dalla Corte costituzionale. La disposizione in questione limita infatti la tutela giurisdizionale al solo profilo risarcitorio, non solo in contrasto con la fisionomia di tale tutela quale essa è, ormai invalsa anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ma anche senza un'apprezzabile ragione giustificativa (profilo rilevante ex art. 3 Cost. in termini di ragionevolezza della classificazione legislativa) giacché la possibilità di ottenere la reintegra è incongruamente posta come mera alternativa solo per il caso dei dirigenti che siano stati allontanati per effetto di disposizioni

legislative regionali poi dichiarate incostituzionali e non anche per la generalità dei dirigenti eventualmente dichiarati decaduti alla stregua di provvedimenti ritenuti illegittimi nelle competenti sedi, i quali ultimi continuano a godere del diritto alla pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale.

Il convincimento circa la contrarietà a Costituzione del meccanismo introdotto dalla l.r. Lazio n. 8 del 2007 è destinato a rafforzarsi se si considera che quello che fino ad ora è stato qui qualificato come alternativa (pur paradossalmente rimessa alla Regione) tra reintegra e indennizzo — per effetto dell'art. 1, secondo comma, di tale testo legislativo — non è altro che un'alternativa apparente. L'art. 1, al secondo comma, è infatti chiaro nello stabilire che «la soluzione di cui al comma 1, lettera b) [n.d.r. un'offerta di equo indennizzo] è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi». Il che, appunto, è quanto dire che la soluzione di cui al comma 1, lettera b) (vale a dire il mero indennizzo con esclusione della reintegra) opera sempre. Da questo punto di vista, ricordato che la l.r. in questione è destinata a regolare il caso di dirigenti dichiarati decaduti per effetto di disposizioni legislative regionali poi giudicate incostituzionali, è sufficiente rilevare che appartiene alla categoria dei fatti notori la circostanza che, dato l'attuale assetto del giudizio sulle leggi (che non prevede un sindacato diffuso e che doverosamente comporta anche il rispetto di numerosi adempimenti d'ordine processuale quali la notifica alle parti, la comunicazione ai due rami del parlamento, la pubblicazione dell'ordinanza in *Gazzetta Ufficiale*, ecc.), non è realisticamente ipotizzabile che, nel termine di sei mesi indicato dall'art. 1, secondo comma, della l.r. Lazio n. 8 del 2007, sia possibile ottenere una pronuncia di annullamento da parte del Giudice delle leggi. Di qui, appunto, oltre al contrasto dell'art. 1, secondo comma, della l.r. in questione quanto meno per irragionevolezza della relativa classificazione (art. 3 Cost.), la conferma che quella delineata dall'art. 1, primo comma, della stessa l.r. non è altro che un'alternativa apparente e che, come tale, essa costituisce la reintroduzione, a favore della Regione Lazio, del potere di spoil system (questa volta in forma onerosa, «a pagamento») già caducato dalla Corte costituzionale.

Si aggiunga che la l.r. n. 8 del 2007 è stata calendarizzata, approvata (e resa esecutiva il giorno successivo alla sua pubblicazione) non solo quando erano ancora pendenti tutti i procedimenti giurisdizionali che avevano dato luogo alla ridetta pronuncia della Corte costituzionale n. 104 del 2007, ma anche e soprattutto immediatamente dopo che questo Consiglio di Stato, in uno di quei procedimenti (*cf.* ord. 2700/07), aveva già accordato tutela cautelare in forma specifica sotto forma di reintegra. Ciò che rende obiettivo il dubbio che la disciplina legislativa in questione sia stata posta, con eccesso di potere legislativo e con violazione dell'art. 101 Cost., non per regolare astrattamente la materia ma per incidere sulle sorti del procedimento giurisdizionale in corso.

Si aggiunga, infine, che quelle introdotte dalla disciplina legislativa regionale sospettata di incostituzionalità sono disposizioni palesemente debordanti dalla potestà che è al riguardo riconosciuta alle Regioni dall'art. 117 Cost.: la materia (limiti agli effetti delle sentenze della Corte costituzionale e alla gamma dei poteri cautelari nel processo amministrativo) rientra infatti nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, lettera l), Cost. Di qui l'ulteriore profilo di incostituzionalità a carico del complesso delle disposizioni legislative recate dall'art. 1 della legge regionale Lazio n. 8/2007.

P. Q. M.

Sospende il giudizio sul ricorso in epigrafe e solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 per contrasto con gli articoli 3, 24, 101, 103, 113 e 117, lettera l), Cost., ordinando l'immediata trasmissione degli atti della causa alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta della Regione Lazio, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 27 novembre 2007.

Il Presidente: MARCHITIELLO

L'estensore: Russo

N. 384

*Ordinanza del 19 maggio 2008 emessa dal Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di Spagnolo Andrea ed altro*

Processo penale - Prove - Registrazione di conversazione effettuata da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistere alla conversazione medesima, all'insaputa degli altri presenti, di intesa con la polizia giudiziaria, nel contesto di un procedimento penale già avviato - Qualificazione, secondo la giurisprudenza di legittimità elevata a diritto vivente, quale documento e non quale intercettazione - Conseguente esclusione dell'applicabilità della disciplina in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, o comunque della possibilità di svolgere l'attività soltanto sulla base di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria - Incidenza sul diritto inviolabile alla segretezza delle comunicazioni, la cui limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 234, 266 e seguenti.
- Costituzione artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

IL TRIBUNALE DI LECCE

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato nei confronti di: 1) Spagnolo Andrea, nato a San Pietro Vernotico il 27 settembre 1978 e residente in Squinzano alla via Nanni, n. 60, difeso di fiducia dall'avv. Ladislao Masari del Foro di Brindisi; 2) Francioso Mirko, nato a Campi Salentina il 27 novembre 1978 e residente in Squinzano alla via M. Polo, n. 30, difeso di fiducia dall'avv. Massimo Bellini del foro di Lecce, imputati del delitto p. e p. dall'art. 110, 56 e 629 del c.p. e art. 7, legge n. 203/1991, per avere, in concorso tra loro, con reciproca consapevolezza delle azioni poste in essere da ciascuno, agendo materialmente lo Spagnolo ed essendo Francioso l'autista dell'auto con la quale erano giunti sul posto per incontrarsi con la parte lesa Margherito Italo, mediante minaccia dallo Spagnolo profferita a Margherito Italo, consistente nel fare riferimento di essere stato «Mandato da gente di Brindisi più grande di me e sono favori che ci dobbiamo scambiare» posto in essere atti diretti in modo non equivoco ad ottenere il vantaggio della dazione di dieci milioni di vecchie lire, a fronte della quale la parte lesa faceva una controfferta pari ad un milione, non ottenendo l'illecito profitto che si era prefissato per cause indipendenti la loro volontà, somme che dovevano essere versate in favore di partecipi ad associazioni per delinquere di stampo mafioso, cui nella richiesta facevano riferimento e con l'adozione delle condizioni di soggezione esterna esercitate da partecipi all'associazione per delinquere di cui all'art. 416-bis c.p. In Squinzano il 12 settembre 2000.

Osserva quanto segue:

All'udienza del 16 maggio 2008, all'esito dell'istruzione dibattimentale, il difensore dello Spagnolo, nel corso della discussione, sollevava una questione di inutilizzabilità probatoria con riferimento alla registrazione di una conversazione avvenuta tra presenti, acquisita dal Tribunale agli atti del fascicolo del dibattimento, che era stata pure fatta oggetto di trascrizione mediante perizia. Nel dettaglio, l'avv. Massari evidenziava l'inutilizzabilità della conversazione registrata su audiocassetta marca SonyMC60 (vedi verbale di acquisizione in atti del 12 agosto 2000, *rectius* 12 settembre 2000), da uno degli interlocutori, e, precisamente, dal Margherito Italo, di intesa con la polizia giudiziaria ed utilizzando mezzi messi a disposizione dalla p.g., poiché effettuata senza il rispetto delle forme previste dagli articoli 266 e ss. c.p.p., ed, in particolare, senza alcun decreto autorizzativo emesso da parte dell'a.g. (circostanza quest'ultima del tutto pacifica: *cfr.* sul punto quanto dichiarato dal p.m. all'udienza del 13 aprile 2007).

All'esito della camera di consiglio il collegio, tenuto conto dei rilievi difensivi, riteneva di sollevare di ufficio questione di legittimità costituzionale, rinviando all'udienza del 19 maggio 2008 la lettura della presente ordinanza esplicativa dei profili di illegittimità costituzionale rilevati e delle argomentazioni poste a sostegno degli stessi.

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata, in relazione agli articoli 2, 15, 24 e 117, primo comma, Cost., con riferimento agli articoli 234 e 266 e ss. c.p.p. nella parte in cui escludono dalla nozione di intercettazione di conversazioni e comunicazioni, per considerarle documenti, e, quindi, dall'applicabilità della disciplina in materia di intercettazioni, o comunque dalla possibilità di svolgere l'attività solo sulla base di un provvedimento motivato del-

l'Autorità Giudiziaria, le registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistere alla conversazione medesima, ma all'insaputa di altri interlocutori o partecipanti alla stessa, di intesa con la polizia giudiziaria, eventualmente utilizzando mezzi messi a disposizione della polizia giudiziaria e, in ogni caso, nel contesto di un procedimento penale già avviato.

1) *In fatto.*

Il dibattimento ha evidenziato che in data 12 settembre 2000 la parte lesa, Margherito Italo, successivamente deceduto, che nei giorni precedenti aveva ricevuto richieste estorsive telefoniche da parte di ignoti dall'accento marcatamente brindisino, veniva contattato telefonicamente dagli stessi ignoti estorsori che gli preannunciavano la visita di una persona inviata per definire la faccenda. Il Margherito, che aveva già presentato denuncia ai CC in data 8 settembre 2000 circa le anonime telefonate estorsive, dopo avere preso accordi per l'incontro con l'ignoto interlocutore, contattava la polizia giudiziaria. Su indicazione dei carabinieri veniva predisposto un servizio investigativo teso ad ottenere, con il consenso dello stesso Margherito, la captazione e registrazione del colloquio che sarebbe avvenuto tra questi e la persona di cui si attendeva l'arrivo. In effetti, sopraggiunto in loco lo Spagnolo, accompagnato dal Francioso, veniva registrato il colloquio che il primo aveva con il Margherito Italo.

Orbene, indipendentemente dalle modalità attraverso le quali tale conversazione tra presenti veniva registrata (secondo la versione del teste m.llo Giudice il Margherito utilizzava un registratore messo a disposizione dai carabinieri, mentre questi ultimi, appostati nelle vicinanze, ascoltavano direttamente il colloquio senza il filtro di mezzi tecnici; secondo la versione del teste Margherito Luca, figlio della defunta parte lesa, la polizia giudiziaria li muniva di microfoni, applicati sulla loro persona, attraverso i quali captava la conversazione, che veniva in questo modo ascoltata e registrata dai carabinieri in un luogo appartato e nascosto), è pacifico che la conversazione veniva registrata da uno degli interlocutori (o attraverso uno degli interlocutori, e con il suo consenso).

2) *In punto di rilevanza.*

La conversazione in questione costituisce prova decisiva ai fini della valutazione delle condotte criminose ascritte agli imputati.

Invero, premesso che il Margherito Italo è, successivamente ai fatti per cui è processo, deceduto, e, dunque, non è stato possibile escuterlo in dibattimento sul contenuto della conversazione avuta con lo Spagnolo, gli altri testi che hanno avuto modo di riferire al tribunale in ordine a questa conversazione lo hanno fatto in termini estremamente generici, insufficienti a cogliere tutta la portata dimostrativa, ai fini della decisione, della conversazione medesima.

Al riguardo, giova evidenziare che il teste m.llo Giudice, che avrebbe, a suo dire, ascoltato direttamente dalla viva voce degli interlocutori la conversazione in esame, si è limitato a riferire che lo Spagnolo richiedeva del denaro al Margherito per conto di altri personaggi di Brindisi, ricevendo il rifiuto da parte di quest'ultimo (pag. 28 trascrizione udienza del 7 gennaio 2008). Il teste Margherito Luca, che era presente sul posto e che alla fine della conversazione vi faceva pure apparizione, sostanzialmente ha dichiarato che lo Spagnolo si presentava per chiedere del denaro al padre, anche se faceva riferimento a terze persone, mai nominate, come effettivi mandanti della richiesta.

I testi m.llo D'Aprile e m.llo Greco non erano presenti in occasione del servizio che portava alla registrazione della conversazione.

Orbene, tenuto conto che, secondo le prospettazioni difensive, lo Spagnolo poteva avere svolto nella vicenda il semplice ruolo di *nuncius*, nell'interesse del Margherito, che era stato suo datore di lavoro, mentre il Francioso si sarebbe semplicemente limitato ad accompagnare lo Spagnolo, ignaro dei contenuti del colloquio che questi aveva con il Margherito, appare evidente l'utilità, ai fini del decidere, della conversazione registrata, poiché solo dalle espressioni utilizzate, dai riferimenti anche a persone facilmente identificabili alla luce delle altre prove documentali, legittimamente acquisite (in particolare dalle sentenze prodotte in atti ai sensi dell'art. 238-bis c.p.p., essendo passate in giudicato), è possibile ricostruire analiticamente e compiutamente la vicenda, sotto il profilo dell'eventuale sussistenza del reato, dei ruoli rivestiti dagli imputati, della sussistenza dell'aggravante contestata.

Se, dunque, questa conversazione viene ritenuta inutilizzabile, come sostenuto dalla difesa, poiché registrata al di fuori del procedimento di cui agli articoli 266 e ss. c.p.p., senza il preventivo provvedimento autorizzativo dell'a.g., appare evidente che il Tribunale viene privato di un fondamentale elemento di prova.

3) *In punto di non manifesta infondatezza della questione.*

3.1) *Lo stato della giurisprudenza.*

Come è noto, l'art. 15 Cost. consente la limitazione dell'inviolabile diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni soltanto per atto motivato dell'a.g. con le garanzie stabilite dalla legge.

Questa norma, come ha chiarito la Corte costituzionale in una notissima sentenza (Corte cost. n. 34/1973), non si limita a proclamare l'inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (comma 1), ma enuncia anche espressamente che «la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge» (comma 2). Nel precetto costituzionale trovano perciò protezione due distinti interessi; quello inerente alla libertà ed alla segretezza delle comunicazioni, riconosciuto come connaturale ai diritti della personalità definiti inviolabili dall'art. 2 Cost., e quello connesso all'esigenza di prevenire e reprimere i reati, vale a dire ad un bene anch'esso oggetto di protezione costituzionale.

Orbene, nel nostro sistema la compressione del diritto alla riservatezza delle comunicazioni, che l'intercettazione innegabilmente comporta, si attua sotto il diretto controllo dell'a.g. È al magistrato che la legge riconosce il potere di disporre l'intercettazione e dalla legge stessa sono desumibili i limiti di siffatto potere. La richiesta di provvedimenti autorizzativi della intercettazione va valutata con cautela scrupolosa giacché da provvedimenti del genere deriva una grave limitazione alla libertà e segretezza delle comunicazioni. Nel compiere questa valutazione il giudice deve tendere al temperamento dei due interessi costituzionali protetti onde impedire che il diritto alla riservatezza delle comunicazioni e conversazioni venga ad essere sproporzionatamente sacrificato dalla necessità di garantire una efficace repressione degli illeciti penali. A tal fine è indispensabile che accerti se ricorrano effettive esigenze proprie dell'amministrazione della giustizia, che realmente legittimino simile forma di indagine e se sussistano fondati motivi per ritenere che mediante la stessa possano essere acquisiti risultati positivi per le indagini in corso. Del corretto uso del potere attribuitogli il giudice deve dare concreta dimostrazione con una adeguata e specifica motivazione del provvedimento autorizzativo.

Sempre la Corte costituzionale ha chiarito che la disciplina di cui agli articoli 266 e ss. c.p.p. è modellata con esclusivo riferimento all'intercettazione del contenuto delle conversazioni e comunicazioni e non è pertanto estensibile ad istituti diversi, quale l'acquisizione a fini probatori di notizie riguardanti il mero fatto storico dell'avvenuta comunicazione. Tuttavia, al fine di non vanificare la tutela costituzionalmente riconosciuta al diritto alla segretezza della conversazione e comunicazione (art. 15 Cost.), anche l'acquisizione dei dati esteriori della conversazione o comunicazione deve avvenire secondo livelli minimi di garanzia, e cioè attraverso atto motivato dell'a.g. (Corte cost. n. 81/1993 e n. 281/1998).

Ciò posto, come è noto, né la Carta costituzionale, né il codice di rito, offrono una definizione dell'intercettazione.

Le sez. unite della Cassazione (Cass. pen. sez. unite, 28 maggio 2003, n. 36747, Torcasio) hanno affermato che dal complesso normativo, che ne prevede l'autorizzazione e ne regola i presupposti, lo svolgimento delle operazioni e l'utilizzabilità dei risultati, si evince che l'intercettazione «rituale» consiste nell'apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione in corso tra due o più persone da parte di altri soggetti, estranei al colloquio.

Ha precisato il S.C. che questa caratterizzazione in senso restrittivo del concetto di intercettazione, astrattamente suscettibile di interpretazioni più estensive, è l'unica in sintonia con la disciplina legale di cui al capo IV, titolo III, libro III, del c.p.p.

In buona sostanza, sempre secondo le sez. unite, l'intercettazione di comunicazioni interprivate richiede, perché sia qualificata tale, una serie di requisiti: *a)* i soggetti devono comunicare tra loro col preciso intento di escludere estranei dal contenuto della comunicazione e secondo modalità tali da rendere quest'ultima segreta; *b)* è necessario l'uso di strumenti tecnici di percezione (elettro-meccanici o elettronici) particolarmente invasivi ed insidiosi, idonei a superare le cautele elementari che dovrebbero garantire la libertà e segretezza del colloquio e a captarne i contenuti; *c)* l'assoluta estraneità al colloquio del soggetto captante che, in modo clandestino, consenta la violazione della segretezza della conversazione.

Ciò posto, ha precisato la Cassazione, deve escludersi che possa essere ricondotta nel concetto di intercettazione la registrazione di un colloquio, svolto a viva voce o per mezzo di uno strumento di trasmissione, ad opera di una delle persone che vi partecipi attivamente o che sia comunque ammessa ad assistervi, difettando in questa ipotesi la compromissione del diritto alla segretezza della comunicazione, il cui contenuto viene legittimamente appreso soltanto da chi palesemente vi partecipa o vi assiste, nonché la terzietà del captante. In questi casi, il soggetto interessato non fa altro che memorizzare fonicamente le notizie lecitamente apprese dall'altro o dagli altri interlocutori. L'acquisizione al processo della registrazione del colloquio può legittimamente avvenire attraverso il meccanismo di cui all'art. 234, primo comma, c.p.p., che qualifica «documento» tutto ciò che rappresenta fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo. Il nastro contenente la registrazione non è altro che la documentazione fonografica del colloquio, la quale può integrare quella prova che diversamente potrebbe non essere

raggiunta e può rappresentare (si pensi alla vittima di un'estorsione) una forma di autotutela e garanzia per la propria difesa, con l'effetto che una simile pratica finisce col ricevere una legittimazione costituzionale. In definitiva, secondo le sez. unite, al nastro magnetico non va negata in linea generale un'autonoma efficacia rappresentativa, che prescinde dalla testimonianza dell'autore della registrazione.

Ritenuta l'ammissibilità della prova documentale costituita dalla registrazione fonografica tra presenti ad opera di uno degli interlocutori o di persona ammessa ad assistervi, il S.C. ha escluso che, sotto il profilo dell'utilizzabilità processuale di una simile prova, potesse generare problemi il caso in cui la registrazione fosse effettuata da un privato ed il documento fonografico venisse, quindi, ad esistenza al di fuori dell'ambito processuale o procedimentale. Trattandosi di prova rappresentativa «precostituita» la stessa può essere acquisita ed utilizzata per la decisione.

Ipotesi diversa è quella del documento fonografico formato per iniziativa di un operatore di p.g., che occultamente registra il contenuto di una conversazione alla quale partecipa. Ferma restando la natura documentale *ex art.* 234 c.p.p. di tale fonoregistrazione, la stessa non sarebbe utilizzabile in dibattimento per altri profili, ma non per la violazione degli articoli 266 e ss. c.p.p., esulando comunque dall'ambito applicativo delle intercettazioni.

Le affermazioni di principio delle sez. unite possono ritenersi oramai «diritto vivente», nell'ambito della funzione nomofilattica che l'Ordinamento riconosce alle pronunce della Cassazione (specie se a sez. unite), essendo state riprese in maniera pedissequa in successive e numerose pronunce delle sezioni semplici (*ex plurimis* Cass. pen. sez. unite, 9 febbraio 2005, n. 12189; Cass. pen. sez. unite, 11 aprile 2007, n. 16886). Secondo la giurisprudenza, la disciplina di garanzia prevista per le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni concerne esclusivamente la «intromissione esterna» dell'autorità in una conversazione telefonica o fra presenti, e non si applica, pertanto, nel caso di colloqui privati registrati da parte di uno degli interlocutori, anche laddove la registrazione sia stata da questi effettuata su richiesta della polizia giudiziaria ovvero questi abbia agito utilizzando materiale fornito o addirittura appartenente alla polizia giudiziaria, ancorché quest'ultima, o qualsiasi terzo, possa contemporaneamente ascoltare (Cass. pen. sez. II, 9 giugno 2005, Donino; Cass. pen. sez. II, 4 ottobre 2007, n. 40332, in quest'ultimo caso si trattava di un'apparecchiatura di registrazione — sistema «bodycell» — nascosta sul corpo di un collaboratore della polizia).

Orbene, alla luce del pacifico e consolidato orientamento della Cassazione, il supporto di cui si discute nel procedimento penale in oggetto (l'audiocassetta contenente la registrazione del colloquio intercorso fra Margherito Italo, Margherito Luca e Spagnolo Andrea) andrebbe qualificato documento ai sensi dell'art. 234 c.p.p., legittimamente acquisibile in quanto tale agli atti del fascicolo dibattimentale ed utilizzabile in quanto registrato con il consenso di uno degli interlocutori. A tale fine appare indifferente che ciò sia avvenuto ad opera direttamente del Margherito Italo, che utilizzava un registratore fornito dalla p.g., ovvero ad opera della stessa p.g., che captava il colloquio a mezzo di microfoni posizionati (secondo il sistema del «bodycell») sulla persona del Margherito, ascoltandoli in tempo reale e registrandoli attraverso apposita strumentazione all'uopo collocata in un separato ed occulto ambiente. Ciò che conta, al fine di escludere che si tratti di intercettazione, è che la registrazione sia stata effettuata da parte di uno degli interlocutori.

3.2) Rilevanza della questione rispetto agli artt. 2, 15 e 24 Cost.

Ritiene il collegio che questa pacifica esegesi giurisprudenziale contrasti innanzitutto con gli articoli 15 e 24 Cost.

Invero, la prova documentale di cui all'art. 234 c.p.p. ha un suo specifico ambito applicativo. Come hanno di recente chiarito le sez. unite (Cass. pen. sez. unite 28 marzo 2006, n. 26795), occorre nettamente distinguere il documento probatoriamente rilevante ai sensi dell'art. 234 c.p.p. e l'atto del procedimento. Al riguardo, come ha precisato la relazione al progetto preliminare del vigente codice di rito, la distinzione tra documenti ed atti del procedimento è netta perché «le norme sui documenti sono state concepite e formulate con esclusivo riferimento ai documenti formati fuori dal processo nel quale si chiede o si dispone che essi facciano ingresso». Sicché, ai fini dell'ammissione della prova documentale sono necessarie due condizioni: a) che il documento risulti materialmente formato fuori, ma non necessariamente prima, del procedimento; b) che lo stesso oggetto della documentazione extraprocessuale appartenga al contesto del fatto oggetto di conoscenza giudiziale e non al contesto del procedimento.

Queste affermazioni portavano il S.C. a ritenere che soltanto le videoregistrazioni effettuate fuori dal procedimento possono essere introdotte nel processo come documenti e diventare, quindi, prova documentale, mentre le altre, effettuate nel corso delle indagini, costituiscono la documentazione dell'attività investigativa, e non documenti.

Alla luce di questa chiara distinzione, la fonoregistrazione di una conversazione effettuata da uno degli interlocutori o dei partecipanti alla stessa, o con il suo consenso, può assumere la natura giuridica di «documento», acquisibile al processo ai sensi dell'art. 234 c.p.p., soltanto se effettuata al di fuori del procedimento, non anche all'interno dello stesso, nell'ambito di attività investigativa svolta dalla p.g.

Ne consegue che, se l'interlocutore o il partecipante alla conversazione effettua la registrazione, all'insaputa di altro soggetto partecipante alla stessa, previo accordo con la p.g., utilizzando anche mezzi messi a disposizione della stessa, non si versa più in tema di prova documentale, bensì di un atto di indagine, che deve trovare una sua disciplina processuale, anche perché lo stesso incide su diritti fondamentali della persona, costituzionalmente tutelati.

Invero, in questo modo si realizza pur sempre un'occulta (rispetto al soggetto ignaro) attività di captazione di una conversazione ad opera della polizia giudiziaria, senza alcuna garanzia procedimentale.

Ciò incide inevitabilmente sul diritto alla segretezza delle conversazioni e comunicazioni, costituzionalmente tutelato (art. 15 Cost.), senza che l'attività sia preceduta dal doveroso controllo dell'a.g., espresso attraverso il provvedimento motivato. La mancanza di quest'ultimo inevitabilmente lede i diritti difensivi dal momento che si tratta di attività investigativa, poiché è grazie alla motivazione del provvedimento che il soggetto coinvolto, a sua insaputa, nella conversazione clandestinamente registrata, se sarà chiamato a rispondere penalmente della stessa, potrà verificare la correttezza dell'attività svolta dalla p.g., anche sotto il profilo esecutivo, tenuto conto che le garanzie previste dall'art. 15 Cost. attengono anche al momento esecutivo delle attività investigative finalizzate alla captazione delle conversazioni e comunicazioni (cfr. Corte cost. n. 34/1973; la rilevanza di questa argomentazione di garanzia si coglie pienamente proprio in casi come quello in esame dove sussiste incertezza anche sulle modalità attraverso le quali veniva svolta l'attività di registrazione).

Né vale ad escludere simile prospettazione l'argomento, portato avanti dalle sez. unite Torcasio, secondo il quale sul contenuto della conversazione registrata potrebbe sempre essere chiamato a deporre l'interlocutore consenziente, secondo lo schema della testimonianza de relato, e ciò legittimerebbe l'attribuzione della natura documentale alla registrazione della conversazione effettuata da uno degli interlocutori. Ciò, infatti, può avvenire anche in caso di ordinaria intercettazione, allorquando venga chiamato a deporre come teste sul contenuto della conversazione captata uno degli interlocutori, benché inconsapevole dell'avvenuta captazione. La giurisprudenza, invero, esclude soltanto la possibilità che sia chiamato a deporre sul contenuto delle intercettazioni l'operatore di p.g. che ha seguito le attività captative, proprio perché in tale modo si aggirerebbero le regole procedimentali poste a garanzia della difesa (cfr. Cass. 12 ottobre 1998, Aliu ed altri, che ritiene, non a caso, che in queste ipotesi la testimonianza non è inutilizzabile, bensì nulla per violazione degli articoli 178 lettera c) e 180 c.p.p.). Ciò, peraltro, non si verificherebbe nel caso della conversazione registrata da uno degli interlocutori, ove si accedesse alla tesi delle sez. unite della natura documentale del nastro contenente la fonoregistrazione: in questo caso, infatti, ben potrebbe essere chiamato a deporre sul contenuto della conversazione l'operatore di p.g. che ha provveduto ad ascoltarla e, al limite, anche a sommariamente trascriverla, a dimostrazione di quanto risulti contraria ai diritti di difesa l'esegesi propugnata dalle sez. unite Torcasio). Ma anche ove si volesse ritenere che, nel caso di conversazioni registrate consensualmente da uno degli interlocutori o dei partecipanti alla stessa, ma all'insaputa di altri interlocutori o partecipanti alla medesima, non si verte più in materia di libertà e segretezza delle comunicazioni e conversazioni tutelata ai sensi dell'art. 15 Cost., ma in tema di riservatezza, non può negarsi che anche il diritto alla riservatezza o, più in generale, il diritto al rispetto della vita privata, gode di riconoscimento e tutela costituzionale ai sensi dell'art. 2 Cost. (oltre che di un chiaro riconoscimento internazionale ai sensi dell'art. 8 della CEDU), come ha avuto modo di ricordare la già citata sentenza a sez. unite n. 26795/2006.

Sicché, incidendo l'attività investigativa così svolta sul diritto dell'interlocutore ignaro alla riservatezza, deve essere necessariamente eseguita sulla base di un provvedimento motivato dell'a.g. che la autorizzi, che costituisca quel livello minimo di garanzie, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (cfr. le già citate sentenze n. 81/1993 e n. 281/1998; cfr. altresì Cass. pen. sez. IV, 16 marzo 2000, n. 562, Viskovic e la citata sez. unita n. 26795/2006).

Su tali basi, l'attività di fonoregistrazione di una conversazione o comunicazione, effettuata direttamente da uno degli interlocutori o dei partecipanti alla stessa, all'insaputa di altri interlocutori o partecipanti alla medesima, sulla base di intese intercorse con la p.g., e, dunque, all'interno di un procedimento penale, eventualmente utilizzando mezzi messi a disposizione della medesima p.g., non può essere effettuata senza essere preceduta, almeno, da un provvedimento motivato dell'a.g., che ne determini i limiti di ammissibilità, gli scopi probatori e le modalità esecutive. Essendo l'attività così svolta assimilabile alle intercettazioni, poiché non riguarda meri aspetti esteriori della conversazione o comunicazione, ma mira alla captazione del contenuto della stessa, deve essere disciplinata ai sensi degli articoli 266 e ss. c.p.p., che contengono una disciplina completa sotto i profili evidenziati.

La mancata previsione di ciò, e la persistente interpretazione giurisprudenziale che inquadra il supporto che contiene la fonoregistrazione in tale modo ottenuta nell'ambito delle prove documentali di cui all'art. 234 c.p.p., si pone in contrasto con i principi ricavabili dagli articoli 2, 15 e 24 Cost.

3.3) Rilevanza della questione rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., eventualmente anche in relazione agli artt. 2, 15 e 24 Cost.

Si è visto lo stato della giurisprudenza della Cassazione sul punto oggetto delle presenti censure di illegittimità costituzionale.

Orbene, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, in plurime pronunce, principi alquanto diversi rispetto alla Cassazione.

Invero, in diversi casi di registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori, utilizzando mezzi messi a disposizione dalle autorità investigative e nel contesto di un'indagine ufficiale (e, quindi, non fuori da un contesto procedimentale e per fini meramente privati), la Corte di Strasburgo ha avuto modo di affermare che si era verificata un'interferenza con la vita privata dell'imputato (ricorrente) rilevante ai sensi dell'art. 8 della CEDU. In base a quest'ultima disposizione (secondo comma) le interferenze con la vita privata possono essere consentite solo nei casi previsti dalla legge, e cioè da una disposizione «prevedibile» quanto al senso ed alla natura delle misure applicabili che offra una certa protezione contro gli atti arbitrari del potere pubblico, indicando in modo chiaro ai cittadini in quali circostanze ed a quali condizioni le pubbliche autorità possono porre in essere misure di sorveglianza segrete, indicando quali soggetti possono essere sottoposti alle misure, la natura dei reati per perseguire i quali sono utilizzabili, i limiti di durata, le formalità per assicurare l'integrità delle registrazioni ecc .. (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo 30 luglio 1998, Valenzuela Contreras c/o Spagna).

Sicché, in mancanza di una legge (nel senso su indicato) che disciplini l'attività investigativa in questione, la Corte ne ha affermato la contrarietà rispetto all'art. 8 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo 6 dicembre 2005, Agaoglu c/o Turchia; Corte europea dei diritti dell'uomo 20 dicembre 2005, Wisse c/o Francia; Corte europea dei diritti dell'uomo 31 maggio 2005, Vetter c/o Francia, interessante perché concerneva un caso in cui il Governo francese si era difeso affermando che potesse fungere da base legale per l'attività investigativa in esame una norma del codice di rito francese molto simile al nostro art. 189 c.p.p. in tema di prove atipiche; Corte europea dei diritti dell'uomo 23 novembre 1993, A. c/o Francia, che ha escluso che, attraverso la registrazione effettuata da uno degli interlocutori in collaborazione con un ufficiale di polizia giudiziaria, si possa aggirare una normativa interna che contempli un'autorizzazione dell'a.g.).

Più di recente la Corte di Strasburgo è tornata sulla questione con altre due pronunce /Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, 1° marzo 2007, Heglas c/o Repubblica Ceca e Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, 25 ottobre 2007, Van Vondel c/o Paesi Bassi). Preme evidenziare che in una delle due ultime pronunce la Corte europea ha ritenuto che la violazione dell'art. 8 CEDU potesse in qualche modo essere compensata dal fatto che nel procedimento era stato escusso come testimone l'interlocutore consensuale della registrazione, in tale modo garantendo almeno il rispetto del precetto di cui all'art. 6 CEDU. Questo percorso, però, nel presente procedimento non è stato concretamente attivabile, poiché il principale interlocutore consensuale (Margerito Italo) è deceduto e gli altri testi hanno reso testimonianze assolutamente generiche sul punto.

Ciò posto, appare opportuno rilevare che di recente la Corte costituzionale, con due note sentenze (Corte cost. 22-24 ottobre 2007, nn. 348 e 349), ha ricostruito in termini estremamente innovativi i rapporti tra le norme della CEDU e quelle dell'Ordinamento giuridico interno.

Il Giudice delle leggi ha premesso che la Corte, nell'interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali (specificatamente gli articoli 7, 10, 11 Cost.), ha costantemente affermato che l'art. 10, primo comma, Cost. concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario, e non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale, mentre il secondo comma della citata norma e l'art. 7 Cost. fanno riferimento a ben identificati accordi, concernenti rispettivamente la condizione giuridica dello straniero ed i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e, pertanto, non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate. Allo stesso modo, la Corte ha chiarito che l'art. 11 Cost. è stato sicuramente utilizzato per riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento, ma sempre in quanto espressive di limitazione della Sovranità nazionale.

Con riguardo, invece, alle disposizioni della CEDU., la Corte ha richiamato la sua precedente giurisprudenza, secondo la quale, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell'orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188 del 1980; ordinanza n. 464 del 2005).

Inoltre, ha ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994).

Peraltro, secondo la Corte, l'inconferenza, in relazione alle norme CEDU, e per quanto qui interessa, del parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., è resa chiara dal preciso contenuto di tale disposizione ... In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale (sentenza n. 188 del 1990).

D'altra parte, ha precisato la Consulta, sarebbe inesatto sostenere che l'incompatibilità della norma interna con la norma CEDU possa trovare rimedio nella semplice disapplicazione della prima da parte del giudice comune. Innanzitutto, ciò non può derivare da una ritenuta «comunitarizzazione» delle norme della CEDU, che è da escludersi perché il Consiglio d'Europa e la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui afferiscono rispettivamente il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima, costituiscono una realtà giuridica, funzionale e istituzionale distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma e di Maastricht. In secondo luogo, non può attribuirsi alle norme della CEDU un'efficacia diretta nell'ordinamento interno poiché, anche se il controllo della Corte europea può essere direttamente attivato dal privato nei confronti del proprio Stato di appartenenza, la Corte emetterà sentenze che si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento.

La Corte costituzionale non ha, però, potuto evitare di evidenziare come in alcune pronunce è stato anche riconosciuto valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate, ad esempio, richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le indicazioni normative anche di natura sopranazionale (sentenza n. 231 del 2004); oppure per svolgere argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione (sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero per avere conforto rispetto all'esegesi accolta (sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003), avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i valori espressi dalla Convenzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo (sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998).

Inoltre, la peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla convenzione è stata tenuta ben presente dal Legislatore ordinario, che ha provveduto a migliorare i meccanismi finalizzati ad assicurare l'adempimento delle pronunce della Corte europea, attraverso opportuni interventi normativi (si veda l'art. 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12 — «disposizioni in materia di pronunce della Corte e.d.u.» — e l'art. 1, comma 1217, legge 27 dicembre 2006, n. 296 — «legge finanziaria anno 2007» —) coinvolgenti anche profili organizzativi (si veda d.P.C. 1° febbraio 2007 — «Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12» — istitutivo di un dipartimento *ad hoc* della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo).

Ciò posto, la Corte ha rilevato che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost. come modificato dall'art. 2 della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 — «modifiche al titolo V della Cost.» — ha colmato una lacuna giuridica del sistema, che non consentiva alcun controllo della conformità del diritto interno rispetto alla norma convenzionale internazionale, non inquadrabile negli schemi degli articoli 10 e 11 Cost., e, quindi, anche delle norme della CEDU, se non nei limiti in cui la norma di diritto interno si poneva in diretto contrasto con le norme costituzionali.

Invero, l'art. 117, primo comma, Cost. prevede esplicitamente che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma Cost. si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, come è il caso delle norme CEDU.

Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta». Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Quando ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione della convenzione «interposta», egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

In relazione alla CEDU, inoltre, la Consulta ne ha evidenziato la sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, poiché, per espressa previsione, l'interpretazione centralizzata delle norme della stessa è stata

attribuita dagli Stati Membri alla Corte di Strasburgo. In considerazione di ciò, la rilevanza della CEDU, così come interpretata dal «suo» giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.

In definitiva, il Giudice delle leggi ha messo in risalto il diverso ruolo delle due Corti: l'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, mentre alla Corte costituzionale, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto — insanabile in via interpretativa — con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tale modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa.

Mette conto, infine, rilevare, che, ancora recentemente, la Corte costituzionale (Corte cost. 16-30 aprile 2008, n. 129), nell'ambito della complessa vicenda relativa al condannato Dorigo, ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 630, primo comma, lettera a) c.p.p. che le era stata prospettata dalla Corte di appello di Bologna in funzione di giudice dell'esecuzione.

Invero, la Corte remittente aveva cercato di superare il vuoto normativo circa gli effetti delle pronunce del giudice di Strasburgo, dichiarative della non equità di determinati processi per violazione delle norme CEDU, nei relativi giudizi conclusi con sentenze passate in giudicato sollevando questione di legittimità costituzionale della citata norma nella parte in cui esclude dai casi di revisione l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo.

Il Giudice delle leggi, pur evidenziando l'improrogabile necessità che l'Ordinamento predisponga adeguate misure atte a riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite dalla violazione dei principi della CEDU in tema di «processo equo», ha ritenuto infondate le censure di incostituzionalità mosse dal giudice *a quo* sotto il profilo degli articoli 3, 10 e 27 Cost., ponendo in risalto quanto sia problematica l'individuazione di un punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare meccanismi riparatori, a fronte dei sempre possibili errori del giudice, e quella, contrapposta alla prima, di preservare la certezza e la stabilità della *res iudicata*, e, quindi, quanto sia correlativamente ampia la sfera entro la quale trova spazio la discrezionalità del Legislatore. Sicché, pur muovendo un pressante appello al Legislatore ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei al fine di consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea di Strasburgo, la Consulta non ha potuto che dichiarare l'infondatezza della questione sollevata dalla Corte bolognese.

Dunque, allo stato attuale, non esiste un rimedio giuridico che consenta di rimuovere un giudicato penale frutto di un processo «non equo».

Sicché, ritiene il tribunale che, in tale contesto di vuoto normativo, è doveroso che il giudice adegui, in corso di giudizio, gli istituti processuali ai principi in materia di «processo equo» di cui alla CEDU, se possibile in via interpretativa, ma, se ciò non fosse possibile per un insanabile contrasto tra i principi della CEDU ed il diritto interno, è doveroso da parte del giudice sottoporre al vaglio della Corte costituzionale l'eventuale contrasto delle norme interne con le «norme interposte» pattizie della Convenzione sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in modo da evitare il più possibile future censure da parte del Giudice europeo.

Ciò posto, l'interpretazione consolidata in materia della Cassazione, secondo la quale le fonoregistrazioni di conversazioni o comunicazioni effettuate da uno degli interlocutori o dei partecipanti alla stessa, ovvero su suo consenso, sebbene all'insaputa di altri interlocutori, utilizzando eventualmente mezzi messi a disposizione della p.g. e comunque in un ambito procedimentalizzato, costituiscono prove documentali ai sensi dell'art. 234 c.p.p. determina la possibilità di acquisire ed utilizzare processualmente un elemento di prova che incide sulla vita privata senza che alla base vi sia una legge che ne disciplini compiutamente i limiti di ammissibilità e le condizioni attraverso le quali la pubblica autorità può porre in essere misure di sorveglianza segrete.

Invero, in quanto prova documentale, la fonoregistrazione risulterebbe «precostituita» rispetto al procedimento, sicché non ne viene disciplinata l'attività che porta alla formazione del documento medesimo (la registrazione), ma soltanto l'attività di ammissione della prova e di utilizzabilità nel processo (e cioè mediante l'ascolto diretto ovvero la trascrizione da effettuarsi con perizia ai sensi dell'art. 242, secondo comma, c.p.p.). Ma le garanzie legislative che l'art. 8 CEDU richiede riguarderebbero soprattutto l'attività di formazione dell'elemento probatorio. È questa la parte

del complesso procedimento probatorio che il legislatore convenzionale europeo vorrebbe che fosse disciplinata per legge nel momento in cui l'attività investigativa finalizzata alla ricerca della prova viene ad interferire con la vita privata e la segretezza e riservatezza che le è propria.

Né questa lacuna potrebbe essere colmata attraverso il ricorso, in via interpretativa, all'art. 189 c.p.p., che disciplina le prove atipiche. Al riguardo, come hanno chiarito ancora una volta le sez. unite n. 26795/2006, l'art. 189 c.p.p. attiene al momento dell'ammissibilità della prova. Prima dell'ammissione le prove atipiche non sono prove, perciò se sorge questione sulla legittimità dell'attività compiuta per acquisire i materiali probatori che le sorreggono ci si deve interrogare innanzitutto sulla loro ammissibilità, piuttosto che sulla loro utilizzabilità. Infatti, l'art. 189 c.p.p., in coerenza con l'art. 190 c.p.p. — che impone al giudice di escludere le prove vietate dalla legge — presuppone logicamente la formazione lecita della prova e soltanto in questo caso la rende ammissibile. Ma il procedimento di formazione della prova non è disciplinato dall'art. 189 c.p.p., che, anzi, ne presuppone la non esistenza.

In definitiva, se l'attività in questione, che attiene comunque alla segretezza e riservatezza della vita privata (secondo la Corte Europea), viene esclusa dal concetto di intercettazione, nella prospettiva della CEDU, come interpretata dal Giudice di Strasburgo, appare priva di supporto legislativo, poiché il riferimento all'art. 234 c.p.p. (o anche all'art. 189 c.p.p.) sarebbe insufficiente a consentire quei livelli minimi di garanzia richiesti dal diritto convenzionale europeo.

Solo ritenendo che l'attività in questione rientri nel concetto di intercettazione e che, quindi, risulti disciplinata ai sensi degli articoli 266 e ss. c.p.p., è possibile garantire il rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in specie dell'art. 8). Questo contrasto non è sanabile in via interpretativa, ostandovi il consolidato orientamento della Cassazione, che svolge pur sempre una funzione nomofilattica. Ne consegue la necessità di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale la questione dell'eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., se del caso in combinato disposto con gli articoli 2, 15 e 24 Cost., per contrasto con l'art. 8 della CEDU, come interpretato sul punto dalla Corte di giustizia europea dei diritti dell'uomo.

Alla luce delle considerazioni su esposte appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 234 e 266 e ss. c.p.p. in relazione agli articoli 2, 15, 24 e 117, primo comma, Cost.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953.

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 2, 15, 24 e 117, primo comma, Cost., con riferimento agli articoli 234 e 266 e ss. c.p.p. nella parte in cui escludono dalla nozione di intercettazione di conversazioni e comunicazioni, per considerarle documenti, e, quindi, dall'applicabilità della disciplina in materia di intercettazioni, o comunque dalla possibilità di svolgere l'attività solo sulla base di un provvedimento motivato dell'Autorità Giudiziaria, le registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistere alla conversazione medesima, ma all'insaputa di altri interlocutori o partecipanti alla stessa, di intesa con la polizia giudiziaria, eventualmente utilizzando mezzi messi a disposizione della polizia giudiziaria e, in ogni caso, nel contesto di un procedimento penale già avviato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce, all'esito della Camera di consiglio del 16-19 maggio 2008.

Il Presidente: BAFFA

Il giudice estensore: BIONDI

N. 385

*Ordinanza del 30 maggio 2008 emessa dal Tribunale di Bolzano
nel procedimento civile promosso da Gandolfi Bruno contro Ministero dell'università e della ricerca*

Istruzione - Istruzione pubblica - Regione Trentino-Alto Adige - Docenti bibliotecari dei conservatori musicali - Orario di servizio di 38 ore settimanali pari a quello del personale amministrativo anziché di 12 ore settimanali per 27 settimane all'anno come previsto per i docenti bibliotecari in servizio negli altri conservatori nazionali - Violazione dei principi di uguaglianza e di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi sulla formazione delle leggi, per l'adozione della norma censurata mediante il procedimento di attuazione dello Statuto previsto in ordine alla disciplina dell'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio musicale di Bolzano e non anche per la disciplina dell'orario di lavoro.

- Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265, art. 4, comma 2, 2° capoverso.
- Costituzione artt. 3, 36, 70 e ss.; decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, art. 107.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento civile n. 1004/07 R.G., il giudice ha deciso di sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, punto due, secondo capoverso del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265, ove prevede che il personale docente con funzione di bibliotecario «presta l'orario di servizio previsto per il personale amministrativo del conservatorio».

Con ricorso depositato il 27 novembre 2007 il prof. Gandolfi Bruno conveniva in giudizio il Ministero dell'università e della ricerca esponendo di essere «docente» in servizio presso il Conservatorio Monteverdi di Bolzano con funzioni di bibliotecario e dolendosi del fatto che sin dal momento della sua assunzione avvenuta il 12 novembre 2001 egli sarebbe stato assoggettato ad un orario settimanale di 38 ore, corrispondente a quello stabilito per il personale amministrativo, laddove — invece — nel restante territorio nazionale i suoi colleghi docenti bibliotecari sarebbero tenuti, come la generalità dei docenti, ad osservare unicamente l'orario di 12 ore settimanali specificatamente contemplato dall'articolo 15, r.d. n. 1945/1930. Allegava che tale situazione aveva tratto origine dall'applicazione del d.lgs. n. 265/1992, articolo 4, comma 2 — norma di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano.

Il ricorrente eccepiva l'illegittimità costituzionale del predetto articolo, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 36, 97 e 116 della Costituzione italiana, nonché con gli artt. 19, 99 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 - Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, chiedendo la condanna del Ministero al pagamento delle ore di lavoro svolte oltre le 12 ore settimanali, a titolo di compenso o di risarcimento, nonché il risarcimento del danno per perdita di chances, ed esistenziale.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 22 febbraio 2008 si costituiva in giudizio il Ministero convenuto, chiedendo il rigetto del ricorso ed osservando in particolare che: fintanto che la norma di attuazione tacciata di incostituzionalità fosse rimasta in vigore, nessuna delle domande svolte dal ricorrente avrebbe potuto trovare accoglimento; comunque i docenti di conservatori sarebbero già stati tenuti in forza del C.C.N.L. comparto scuola 1999 ad un orario di servizio superiore alle 12 ore e senza diritto a compenso aggiuntivo, essendo quest'ultimo previsto solo per le ipotesi di delibera del collegio dei docenti e nei limiti di 6 ore settimanali; a partire dal C.C.N.L. delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale del 16 febbraio 2005 (concernente il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003) comunque avrebbe dovuto ritenersi abrogato il limite delle 12 ore settimanali di cui al r.d. n. 1945/1930 (art. 25 C.C.N.L.); la disapplicazione di tutte le norme generali e speciali di pubblico impiego vigenti alla data del 13 gennaio 1994 disposta dall'articolo 59 del C.C.N.L. menzionato non riguarderebbe il comma 2 dell'articolo 4, d.lgs. n. 265/1992, siccome emanato ai sensi dell'articolo 107 dello statuto speciale quale norma di attuazione dello stesso e di rango quindi superiore alle norme ordinarie.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 265, nella parte in cui prevede che «il personale predetto (id est docenti con funzioni di bibliotecario presso il conservatorio di Bolzano) presta l'orario di servizio previsto per il personale amministrativo del conservatorio» per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione e 107 del d.P.R. n. 670/1972, come eccepita dal ricorrente, e per contrasto con gli artt. 70 e segg. Costituzione, quale questo giudice ritiene di sollevare d'ufficio, è senz'altro rilevante e non manifestamente infondata.

Per quanto riguarda la rilevanza.

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale renderebbe la domanda del ricorrente accoglibile, sia relativamente al periodo anteriore al 16 febbraio 2005, posto che, nulla osterebbe più all'applicazione al ricorrente del limite delle 12 ore settimanali per 27 settimane annue valevole per i docenti bibliotecari di tutto il resto del territorio nazionale sino a tale data in forza dell'art. 15 del r.d. n. 1945/1930 (recante «Norme per l'ordinamento dell'istruzione musicale ed approvazione dei nuovi programmi di esame», il quale al predetto articolo testualmente recita: «Il numero di ore settimanali obbligatorie per gli insegnanti delle varie scuole e per quelli dei corsi principali e complementari è di dodici...»), sia relativamente al periodo posteriore al 16 febbraio 2005, posto che se anche da tale data — per le ragioni che di seguito si andranno a spiegare — non trova più applicazione l'art. 15, r.d. n. 1945/1930, non potrebbe comunque più trovare applicazione nemmeno l'art. 4 del d.lgs. n. 265/1992, siccome dichiarato per l'appunto incostituzionale.

Per quanto concerne il periodo anteriore al 16 febbraio 2005 non v'è infatti dubbio alcuno che l'art. 15, r.d. n. 1945/1930 sia applicabile e che preveda un limite affatto diverso (12 ore settimanali per 27 settimane annue) da quello introdotto con l'art. 4, d.lgs. n. 265/1992 (38 ore settimanali) per i docenti bibliotecari del conservatorio di Bolzano (cfr. T.a.r. Bolzano sent. n. 68/1994 «L'orario di servizio dei bibliotecari dei Conservatori di musica è di 12 ore settimanali come quello previsto per il personale docente dall'art. 15, r.d. 11 dicembre 1930, n. 1945» e Cons. Stato sez. VI del 5 agosto 2004, n. 5463 in motivazione «È giurisprudenza pacifica quella secondo cui al bibliotecario dei Conservatori di musica — il quale fa parte del corpo docente, come risulta dalla tabella G-1 allegata alla legge 13 marzo 1958, n. 165 — deve essere applicato l'orario di servizio obbligatorio di 12 ore settimanali, previsto per gli insegnanti degli istituti di istruzione musicale dall'art. 15, comma 2, prima parte, del r.d. n. 1945/1930 (questa sezione: 6 marzo 2003, n. 1256; 28 aprile 1994, n. 623; 17 ottobre 1988, n. 1123; 17 febbraio 1986, n. 117; 30 maggio 1985, n. 245; 31 dicembre 1984, n. 743; 25 agosto 1984, n. 492)»).

Quanto all'obiezione sollevata dal Ministero convenuto, a detta del quale già con il C.C.N.L.-scuola del 1999 — art. 24, comma 4 — sarebbe stato introdotto contrattualmente un orario di servizio anche per i docenti dei conservatori superiore alle 12 ore settimanali (l'art. 24, comma 4 così recita: «gli obblighi di lavoro del personale docente sono funzionali all'orario di servizio stabilito dal piano di attività e sono finalizzati allo svolgimento di attività di insegnamento e di tutte le ulteriori attività di programmazione, progettazione, ricerca, valutazione e documentazione necessarie all'efficace svolgimento dei processi formativi»), va detto innanzitutto che tale norma è stata dettata per il comparto generale scuola (tra cui all'epoca rientrava anche il conservatorio), che con tale norma si è stabilito che le 12 ore settimanali sono un minimo, ma non si è affatto portato il monte ore settimanali automaticamente a 38 come il personale amministrativo e per il ricorrente. Tanto chiarito, anche durante la vigenza del C.C.N.L. scuola 1999 la situazione del ricorrente era peggiore rispetto a quella dei colleghi docenti bibliotecari.

Per il periodo successivo al 16 febbraio 2005, data della firma del primo contratto collettivo stipulato dopo l'istituzione del comparto di contrattazione delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, va invece rilevato che l'art. 59 ha previsto che ai sensi dell'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 «tutte le norme generali e speciali del pubblico impiego vigenti alla data del 13 gennaio 1994 e non abrogate divengono non applicabili con la firma definitiva del presente C.C.N.L.» e pertanto da tale data l'art. 15, r.d. n. 1945/1930 non è più applicabile. Se peraltro l'eccezione di legittimità costituzionale trovasse accoglimento anche l'art. 4, punto 2, secondo capoverso del d.lgs. n. 265/1992 non potrebbe trovare applicazione per il periodo successivo al 16 febbraio 2005, siccome appunto dichiarato incostituzionale con efficacia *ex tunc*.

Il mancato accoglimento della questione di legittimità costituzionale comporterebbe per contro senz'altro il rigetto della domanda, atteso che se la norma di attuazione in esame dovesse essere ritenuta legittima, allora non potrebbe concludersi se non nel senso che il Ministero convenuto ne ha fatto giustamente applicazione, con conseguente reiezione del ricorso, sia per il periodo anteriore al 16 febbraio 2005, sia per il periodo successivo, non potendosi disapplicare la norma di attuazione dello Statuto sulla base del disposto dell'art. 59 del predetto contratto collettivo, siccome si tratta di norma «subcostituzionale», di rango superiore alla legge ordinaria.

Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza.

L'art. 4, punto due, secondo capoverso del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265 appare a questo giudice in contrasto con svariate norme costituzionali, in particolare:

l'articolo 3 della Costituzione che sancisce il principio di eguaglianza e pari dignità dei cittadini, atteso che l'art. 4, d.lgs. n. 265/1992 prevede per i docenti bibliotecari del Conservatorio di Bolzano un orario di servizio pari a quello del personale amministrativo del Conservatorio (38 ore settimanali), mentre i docenti bibliotecari che prestano servizio negli altri conservatori nazionali sono stati soggetti ad un orario d'obbligo di 12 ore settimanali per 27 settimane l'anno in forza dell'art. 15 del r.d. n. 1945/1930 quanto meno sino al 16 febbraio 2005, con conseguente evidente disparità di trattamento in materia di orario di lavoro;

l'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il principio di proporzionalità della retribuzione, atteso che l'art. 4, d.lgs. n. 265/1992 prevede per i «docenti bibliotecari» un aumento del numero delle ore di lavoro settimanali (da 12 a 38) senza introdurre alcun proporzionale incremento retributivo, sicché non può che concludersi nel senso che la retribuzione percepita da questi ultimi non è proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, atteso che i «docenti bibliotecari» che prestano servizio nei conservatori del resto del territorio nazionale percepiscono il medesimo importo a titolo di retribuzione, svolgendo attività qualitativamente identica al ricorrente ma quantitativamente inferiore (12 ore settimanali invece che 38);

l'art. 70 e segg. della Costituzione, relativi alla formazione delle leggi, atteso che l'art. 4, d.lgs. n. 265/1992 è stato emanato seguendo il procedimento volto ad attuare le norme dello statuto speciale della Provincia autonoma di Trento e Bolzano, e segnatamente — stando alla rubrica della legge — «in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano», quando invece il suo oggetto esula totalmente dall'attuazione dello statuto in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel Conservatorio di musica di Bolzano e comunque in ordine a qualsiasi altro ambito dello statuto che necessiti di attuazione, limitandosi esclusivamente a determinare «l'orario di servizio dei docenti bibliotecari» del Conservatorio Monteverdi di Bolzano, con la conseguenza che avrebbe dovuto seguirsi l'iter di formazione previsto per le leggi ordinarie;

art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), atteso che l'articolo 4 del d.lgs. n. 265/1992 è stato emanato seguendo la procedura ivi descritta per l'attuazione dello Statuto, ma l'oggetto della norma non rientra (orario di lavoro dei docenti bibliotecari del Conservatorio Monteverdi di Bolzano), come sopra già chiarito, tra quelle cui la procedura *de qua* era volta a dare attuazione (insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano). Il d.lgs. n. 265/1992 è stato emanato per dare attuazione alla misura 102 del Pacchetto che prevede la garanzia dell'insegnamento impartito nella madrelingua anche per gli allievi di estrazione tedesca del Conservatorio di musica bolzanino e con esso è stata posta una disciplina organica e definitiva della materia, tale da coniugare il diritto all'insegnamento nella lingua materna con le esigenze di unità e unitarietà dell'istituto; con tali esigenze non ha peraltro nulla a che fare la regolamentazione dell'orario di lavoro dei docenti bibliotecari.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, punto due, secondo capoverso del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265, ove prevede che il personale docente con funzione di bibliotecario «presta l'orario di servizio per il personale amministrativo del conservatorio» per contrasto con gli artt. 3, 36, 70 e segg. Cost, nonché per contrasto con l'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente della Commissione dei dodici prevista dall'art. 107 del d.P.R. n. 670/1972 ed al Presidente della Commissione dei sei prevista dall'art. 107 del d.P.R. n. 670/1972.

Così deciso a Bolzano, il 30 maggio 2008.

Il giudice: MARCHESINI

N. 386

*Ordinanza del 14 gennaio 2008 emessa dalla Corte d'appello di Caltanissetta
nel procedimento civile promosso da Di Marco Maria contro Biondi Giuseppe*

Procedimento civile - Giudizio di opposizione all'esecuzione - Esclusione dell'appello avverso la sentenza pronunciata in primo grado - Previsione introdotta nel novellato art. 616 cod. proc. civ. dall'art. 14 della legge n. 52 del 2006 - Appello proposto avverso sentenza pubblicata in data posteriore all'entrata in vigore della riforma - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il duplice profilo dell'irragionevole disparità di trattamento del debitore esecutato in funzione dell'avvenuta o meno notificazione del precetto e dell'ingiustificata assimilazione normativa dell'opposizione all'esecuzione al distinto rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi - Incidenza sul diritto di difesa del debitore sottoposto a esecuzione - Asserita lesione dei principi costituzionali relativi al giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 616, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24 e 111, comma secondo.

LA CORTE DI APPELLO

Riunita in camera di consiglio, ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 303-1/07 R.G., promossa da Di Marco Maria, (avv. Silvio Vignera), appellante, contro Biondi Giuseppe, appellato.

Sciogliendo la riserva sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza n. 193/2007 del Tribunale di Nicosia, emessa in data 13 giugno/16 giugno 2007, avanzata dall'appellante:

O S S E R V A

Trattasi di pronuncia in materia d'opposizione ex art. 615 c.p.c., con la quale il Giudice unico del Tribunale di Nicosia, in parziale accoglimento dell'opposizione, ha dichiarato il diritto di Di Marco Maria di procedere ad esecuzione forzata — non per l'originario credito precettato — ma solo per la parte di esso non ancora soddisfatto.

Con l'istanza in oggetto, in buona sostanza, si vuole ottenere il ripristino dell'efficacia esecutiva dell'originario credito precettato.

Si osserva, però, che la sentenza che ha deciso sull'opposizione, accertando il diritto di procedere ad esecuzione e l'ammontare delle somme suscettibili di esecuzione, ha preso il posto del precetto notificato, cosicché l'eventuale sospensiva dell'impugnata sentenza non comporterebbe la reviviscenza di tale originario precetto.

Senonché, l'appello (e, con esso, l'istanza d'inibitoria) è inammissibile perché rivolto avverso una sentenza in materia di esecuzione che, essendo stata pubblicata in data 16 giugno 2007, ai sensi dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52, è non impugnabile, rimanendo soggetta solo al ricorso per cassazione per violazione di legge ex art. 111 Costituzione.

Il Collegio rileva che potrebbe ravvisarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 616 c.p.c., così come modificato con decorrenza dal 1° marzo 2006 dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52, nella parte in cui non consente di proporre appello avverso la sentenza di opposizione all'esecuzione.

La questione è, anzitutto, rilevante per l'ovvia considerazione che la norma sospettata d'incostituzionalità è direttamente applicabile nel presente giudizio e sussiste, quindi, rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione stessa e la decisione della presente controversia.

La questione è, altresì, non manifestamente infondata.

Ritiene il Collegio di aderire e di far proprie le diffuse ed esaurienti argomentazioni svolte in ordine a tale ulteriore presupposto dalla Corte d'appello di Salerno, che ha sollevato la medesima questione (ordinanza 18 ottobre 2006, in *Gazzetta Ufficiale* n. 27 dell'11 luglio 2007), e le cui considerazioni è necessario riportare integralmente, non essendo consentita una motivazione *per relationem* (Corte costituzionale, ord. n. 242/2006).

«In un sistema che introduce sensibili innovazioni legislative, intervenendo su quasi la metà della disciplina del processo esecutivo previsto dal codice di rito e rendendolo — coerentemente con la nuova impostazione di una funzionalizzazione del processo civile alle esigenze dell'economia moderna — molto più efficiente a vantaggio del creditore, si limita sensibilmente la tutela del debitore — e, benché tanto non rilevi immediatamente nel presente giudizio, del terzo *ex art.* 619 cod. proc. civ. — con la soppressione di un grado di giudizio di merito e l'equiparazione delle opposizioni ad esecuzione a quelle ad atti esecutivi, nonostante l'ontologica diversità dei presupposti e degli oggetti delle prime e delle seconde.

In particolare, nonostante l'ampliamento del catalogo dei titoli esecutivi stragiudiziali (come si evince dal nuovo testo dell'art. 474 cod. proc. civ.) con l'inclusione — tra essi — delle scritture private autenticate (suscettibili di essere poste in esecuzione con la loro mera trascrizione nel testo del precetto) e quindi la notevole agevolazione dell'avvio della procedura esecutiva o della partecipazione ad essa attraverso l'intervento a favore del titolare del credito anche prima ed a prescindere da un controllo giurisdizionale sul contenuto del titolo, le possibilità, per il debitore, di contestare il merito del rapporto — che potrebbe non essere mai stato appunto in precedenza sottoposto al vaglio del giudice, come invece accade normalmente nell'ipotesi di un titolo esecutivo giudiziale — vengono drasticamente ridotte e limitate ad un solo grado, potendo semmai egli dolersi per esclusivi motivi di legittimità (e quindi, stando alla consolidata giurisprudenza del supremo Collegio, solo per violazione di legge e non anche per gli altri motivi di cui all'art. 360 cod. proc. civ.) dell'unica pronuncia di merito che potrà conseguire sul punto.

La questione, però, non viene affatto posta in riferimento alla pretesa di un doppio grado di giurisdizione di merito in assoluto, ma in relazione al rapporto tra la soppressione di un grado di merito con il complessivo contesto normativo del processo esecutivo riformato.

Infatti, non ignora questa corte che la giurisprudenza del giudice delle leggi è ferma nell'escludere che il principio del doppio grado di giurisdizione di merito sia coperto da garanzia costituzionale (di recente: Corte costituzionale, ord. n. 585/2000; ma il principio è affermato già in Corte costituzionale, sent. n. 238/1976 e, via via, in Corte costituzionale sent. n. 62/1981, sent. n. 8/1982, sent. n. 69/1982, sent. n. 52/1984, sent. n. 301/1986, ord. n. 395/1988).

In particolare, si afferma che il diritto di difesa è comunque adeguatamente tutelato quando la causa sia sottoposta alla cognizione anche solo di due giudici diversi in gradi successivi, a nulla rilevando che uno di essi abbia esaminato soltanto questioni pregiudiziali o di rito ovvero che il merito sia stato preso in considerazione solo da uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro (quale più recente asserzione del principio, si veda Corte costituzionale, ord. n. 585/2000, cit.; per una fattispecie analoga di modifica restrittiva del regime di impugnabilità di categorie di sentenze — legge 30 luglio 1984, n. 399, recante l'aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore — in modo espresso Corte costituzionale, sent. n. 301/1986, che richiamava ampi stralci della motivazione di Corte costituzionale n. 52/1984 e la sua precedente pronuncia n. 69/1982).

Nè può tacersi il fatto che, nel contesto di generale riaffermazione della esclusione di una garanzia costituzionale del secondo grado di merito nel processo civile, la Corte costituzionale giustifica anzi l'unicità del grado finanche nella materia del procedimento giurisdizionale amministrativo, in ragione della peculiarità dell'oggetto (nel caso di specie, i ricorsi per ottemperanza del giudicato civile ed amministrativo: ord. n. 395/1988; a contrario, la duplicità del grado di merito nella sola giurisdizione amministrativa aveva fondato la diversa pronuncia di Corte cost. n. 8/1982, con la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'esclusione della appellabilità al Consiglio di Stato delle ordinanze dei tribunali amministrativi regionali con cui si pronunciava in ordine alla sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati).

Anche nella giurisprudenza di legittimità si esclude l'esistenza di una garanzia costituzionale di un doppio grado di merito nel processo civile, spesso soggiungendosi che il principio di uguaglianza consente il trattamento diverso di fattispecie differenti: per limitarsi ad alcune delle pronunce dell'ultimo decennio, basti un richiamo a Cass. 13 dicembre 2005, n. 27411, Cass. 15 settembre 2004, n. 18571, Cass. 20 luglio 2004, n. 13426, Cass. s.u. 9 luglio 2004, n. 12749, Cass. s.u. 15 ottobre 2003, n. 15399, Cass. 5 giugno 2003, n. 8993, Cass. 3 agosto 2000, n. 10190, Cass. 6 aprile 2000, n. 4326, Cass. s.u. 26 febbraio 1999, n. 104, Cass. 13 marzo 1997, n. 2251, Cass. 10 agosto 1996, n. 7436, Cass. 20 marzo 1996, n. 2361.

Eppure, il principio per il quale il doppio grado di giurisdizione nel merito è privo di usbergo costituzionale non ha natura assoluta.

In particolare, esso è talvolta temperato, ad escludere i sospetti di non conformità ai principi degli artt. 3 e 24 della Carta fondamentale, dalla necessità del riscontro di ulteriori elementi, come la correlazione alla scarsa consistenza economica della controversia ed alla sua decisione secondo equità: solo in tal modo l'inappellabilità non si espone a sospetti di violazione delle citate norme costituzionali, tenendo conto che il parametro del valore, quale possa essere la rilevanza del dibattito, rende giustificata e ragionevole l'opzione di accelerare il procedimento (negando il rimedio dell'appello) sulla scorta di un apprezzamento di predominanza dell'interesse (individuale e generale) ad una sollecita

definizione della causa, e che in oltre la tutela del diritto di difesa va coordinata con l'esigenza, di pari livello costituzionale, di disciplinare i modi ed i limiti del suo esercizio in concreto, al fine di assicurare la conclusione della lite entro un congruo termine (Cass. s.u. 12749/2004 cit.).

Del resto, la stessa Corte costituzionale, in relazione al regime di impugnabilità delle sentenze di opposizione a stato passivo, aveva, in tempi più remoti, ritenuto possibile un sindacato della razionalità dell'ambito dell'appellabilità in riferimento all'art. 3 Costituzione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, ultimo comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui sanciva l'inappellabilità delle sentenze rese su crediti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, contemplati negli artt. 409 e 442 c.p.c. (Corte costituzionale, sent. n. 69/1982). In quest'occasione, invero, una tale esclusione non è stata ritenuta giustificata da esigenze di celerità intrinseche alla peculiarità della procedura (nella specie, quella concorsuale) e idonea ad integrare una disparità di trattamento.

Ritiene questa Corte che i principi elaborati dall'appena richiamata pronuncia della Corte costituzionale possano attagliarsi anche al caso di specie, alla stregua di quelli in base ai quali anche la giurisprudenza di legittimità ha in più occasioni richiesto la presenza di particolarità delle fattispecie per giustificare l'inappellabilità di categorie di sentenze.

Certo, lo spirito dei complessivi interventi riformatori del 2005/2006 va certamente nel recupero di snellezza, velocità ed efficienza del processo esecutivo ed in questa chiave potrebbe suggestivamente leggersi la scelta di abolire un grado di merito nelle parentesi cognitive più importanti, quali proprio le cause di opposizione ad esecuzione (ma la stessa sorte è toccata alle opposizioni di terzo e, a ben vedere, alle controversie distributive, ridotte ad un subprocedimento sommario endoexecutivo concluso con ordinanza impugnabile ex art. 617 cod. proc. civ.).

Ed altro, pure suggestivo argomento, è la presenza; nel sistema dei rimedi impugnatori endoexecutivi, di un'altra azione, già — e da sempre — articolata su di un solo grado di merito, quale l'opposizione ad atti esecutivi. A cominciare dal primo argomento, va però osservato il contrario che, con l'opposizione ad esecuzione e secondo un'interpretazione consolidata, il debitore potrebbe comunque soltanto:

a) quando si tratta di titolo esecutivo giudiziale (provvisoriamente esecutivo o definitivo poco importa), fare valere fatti impeditivi o modificativi o estintivi del diritto azionato, che siano successivi alla formazione del titolo esecutivo (o alla conclusione del processo in cui esso si è formato e avrebbe potuto essere modificato): ma non anche quei fatti che, in quanto verificatisi in epoca precedente, avrebbero potuto essere dedotti nel giudizio di cognizione preordinato alla costituzione del titolo giudiziale (sul punto, v. per tutte: Cass. 25 settembre 2000, n. 12664, Cass. 28 agosto 1999, n. 9061, Cass. 25 febbraio 1994, n. 1935, Cass. 12 marzo 1992, n. 3007, Cass. 18 giugno 1991, n. 6893, Cass. 5 dicembre 1988, nn. 6605-6608, Cass. 15 ottobre 1985, n. 5062, Cass. 20 maggio 1987, n. 4617, Cass. 22 aprile 1981, n. 2385, Cass. 23 novembre 1978, n. 5496; nonché, con ampie note di riferimenti: Pret. Chioggia 13 dicembre 1990, in Foro it. 1991, I, 3253; Pret. Buccino 20 giugno 1989, in Arch. civ. 1990, 172; Pret. Catania 28 gennaio 1991, ibid. 1991, 736; Pret. Torino, ord. 6 marzo 1996, in Foro it. 1997, I, 3072);

b) quando si tratta di titolo esecutivo stragiudiziale, contestare per la prima volta i fatti costitutivi del diritto consacrato nel titolo o dedurre fatti impeditivi o modificativi o estintivi, proprio perché — trattandosi di titolo formatosi al di fuori di un processo — in precedenza bene potrebbe non essersi mai data l'occasione di dedurre in giudizio gli uni o persino l'altro.

Deve allora osservarsi che la semplice sussistenza, in favore del creditore, del titolo esecutivo, ricostruito oltretutto quale condizione dell'azione esecutiva necessaria ma anche sufficiente, non garantisce affatto il debitore proprio per i casi in cui egli debba fare valere queste particolarissime situazioni, ancora più delicate se si pensa che oramai l'aggressione al suo patrimonio, dopo la notifica del precetto, è prossima, quando non già iniziata con il pignoramento.

Il semplice possesso del titolo esecutivo, insomma, reso oltretutto sensibilmente più semplice dagli interventi riformatori del 2005/2006, non rende certo la posizione del debitore più garantita proprio quando egli avrebbe bisogno di una tutela cognitiva piena avente ad oggetto diritti.

Anzi, al debitore competerebbe comunque, prima dell'opposizione ex art. 615 cod. proc. civ., una ordinaria azione di cognizione, strutturata negli ordinari due gradi di merito e in quello successivo di legittimità, volta all'accertamento dell'estinzione del diritto del creditore in caso di titolo giudiziale e per fatti ad esso successivi ovvero alla contestazione del diritto stesso in caso di titolo stragiudiziali.

La semplice circostanza dell'avvenuto avvio della esecuzione non giustifica, ad avviso di questa corte, il diverso trattamento che alle ragioni di merito del debitore deriverebbe con il dimezzamento dei gradi di cognizione di merito riservato alle opposizioni ad esecuzione.

Il suggestivo argomento dell'esigenza di celerità è a questo riguardo inconferente: questa è garantita ora mai da un compiuto sistema di strumenti interinali o persino cautelari in senso lato, del tutto idoneo a garantire le ragioni delle

parti, e strutturati anche su di un sistema di impugnazioni e di anticipazione del finale effetto della cancellazione del vincolo imposto con il pignoramento, di cui alla nuova formulazione dell'art. 624 cod. proc. civ.; la stessa pendenza del giudizio di opposizione e di un suo secondo grado di merito è quindi inidonea a produrre effetti sulla prosecuzione della procedura esecutiva, il cui celere svolgimento, se non precluso dai detti strumenti interinali o cautelari, è indipendente dalla causa di opposizione in quanto tale.

Né potrebbe pensarsi, in applicazione del brocardo per il quale *vigilantibus non dormientibus iura succurrunt*, ad un onere del debitore di precipitarsi ad avviare un'ordinaria azione di accertamento negativo, ogniqualvolta abbia sentore della possibilità di una esecuzione in suo danno, per fare valere le due tipologie di fattispecie sopra ricordate (deduzione di fatti modificativi, estintivi o impeditivi del diritto del creditore, ma successivi al titolo ed al processo in cui si è formato, se il titolo è giudiziale; deduzione degli stessi fatti senza limiti, se il titolo è stragiudiziale): si tratterebbe con tutta evidenza di imporre al debitore un gravoso onere di prevenzione giudiziale delle avverse iniziative, sanzionato oltretutto con la perdita di un grado di giudizio di merito, comunque sproporzionato rispetto ai risultati in quanto renderebbe certo e necessario un giudizio, ad iniziativa del debitore.

Risulta quindi un trattamento obiettivamente ed ingiustificatamente differenziato per fattispecie sostanzialmente identiche: con evidente violazione del canone dell'uguaglianza formale di cui all'art. 3 della Carta fondamentale.

Ma risulta violato anche il medesimo canone sotto il profilo dell'incongrua equiparazione delle opposizioni ad esecuzione a quelle ad atti esecutivi: eppure, le prime hanno ad oggetto, per quanto detto, diritti soggettivi, mentre le seconde riguardano irregolarità formali di atti della procedura e difficilmente possono riverberare effetti sul diritto posto a base dell'esecuzione. La sottoposizione delle due categorie di azioni di cognizione, ontologicamente diverse, al medesimo regime processuale risulta quindi incongrua e non rispettosa del canone richiamato, che impone il trattamento differenziato di fattispecie diverse.

In definitiva, nel complessivo contesto della riforma del processo esecutivo, la soppressione di un grado di giudizio di merito potrebbe porsi in contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma della Carta fondamentale.

Quanto al primo profilo, la norma qui sospettata di incostituzionalità: tratta incongruamente in modo diverso situazioni oggettivamente uguali, quali le modalità, per il debitore, di fare valere fatti impeditivi o modificativi o estintivi del fatto costitutivo del credito azionato successivi al titolo giudiziale od al processo in cui esso si è formato e va consolidato, ovvero anche anteriori, se si tratta di titolo stragiudiziale), a seconda che non sia stato nemmeno ancora intimato il precetto (caso in cui il debitore potrebbe ottenere un ordinario giudizio di accertamento in due gradi di merito ed uno di legittimità) oppure sì (caso in cui, ex artt. 615-6 cod. proc. civ., il debitore potrebbe ottenere soltanto un giudizio di cognizione in un solo grado di merito): equipara incongruamente le opposizioni ad esecuzione a quelle ad atti esecutivi nonostante la complessità dei rapporti sottesi alle prime (soprattutto nel mutato regime di ampliamento del catalogo dei titoli esecutivi stragiudiziali, come nel caso di specie) e la limitazione delle seconde ad aspetti meramente formali della procedura esecutiva giustifichino con tutta evidenza un trattamento diverso.

Quanto al secondo ed al terzo profilo (contrasto con gli artt. 24 e 111, secondo comma Cost.), congiuntamente esaminati, la norma qui sospettata di incostituzionalità comporta la compressione del diritto del debitore alla piena tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive in modo da garantirne l'effettività, in un processo equo e giusto, nonostante a suo danno sia grandemente incrementata l'efficienza del processo esecutivo nel suo complesso e, in particolare, siano aumentate le ipotesi di aggressione del suo patrimonio in forza di titoli esecutivi non giudiziali e quindi senza un preventivo controllo da parte del giudice: e tanto nonostante la semplice presenza del titolo esecutivo, quale condizione dell'azione esecutiva, non possa in alcun modo garantire al debitore un'adequata tutela dei suoi diritti proprio per le fattispecie generalmente riservate alla opposizione ad esecuzione, tutte generalmente non sorrette da una previa verifica giurisdizionale».

Alla luce delle superiori considerazioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 616, ultimo periodo, cod. proc. civ., come novellato dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52, in riferimento ad un possibile contrasto con gli artt. 3, 24 e 111, comma 2, della Costituzione, va qualificata rilevante e non manifestamente infondata.

Gli atti vanno, quindi, trasmessi alla Corte costituzionale ed il presente giudizio deve essere sospeso, previa declaratoria d'inammissibilità dell'istanza di sospensiva (stante l'inappellabilità della sentenza impugnata).

P. Q. M.

Visti gli artt. 351 cod. proc. civ., 134 Costituzione, 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 1 e 23 ss., legge 11 marzo 1953, n. 87:

1) dichiara inammissibile l'istanza di sospensione dell'esecutività dell'appellata sentenza;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 616 del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione;

3) ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza alle parti e al sig. Presidente del Consiglio dei ministri;

4) dispone la comunicazione della presente ordinanza al sig. Presidente della Camera dei deputati e al sig. Presidente del Senato della Repubblica;

5) ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in uno alle prove degli adempimenti di cui ai precedenti 3) e 4);

6) sospende il presente giudizio di appello avverso la sentenza resa sull'opposizione ad esecuzione di cui in motivazione fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Caltanissetta, addì 12 gennaio 2008

Il Presidente estensore: VULLO

08C0926

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2008-GUR-050) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



€ 11,00