1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 150° — Numero 43

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 28 ottobre 2009** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **263.** Sentenza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Interventi effettuati oltre il termine perentorio stabilito dalle norme integrative - Inammissibilità.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (7 ottobre 2008) art. 4, commi 3 e 4.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Interventi effettuati tempestivamente da soggetti privi della qualità di parti nel giudizio *a quo* (e non portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio) - Inammissibilità.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Costituzione tempestivamente effettuata da soggetti aventi la qualità di parti nel giudizio *a quo* - Ammissibilità.

Previdenza - Atti e deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza - Denunciata modificazione *in peius*, senza un'inderogabile esigenza, del trattamento pensionistico; lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica e delle legittime aspettative dei lavoratori (in conseguenza della sanatoria di atti *ab origine* illegittimi per i quali erano già pendenti giudizi); irragionevolezza della sanatoria generalizzata, violazione del principio della riserva di legge - Omessa esplorazione da parte del rimettente di altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, ovvero mancata indicazione delle ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili - Sussistenza nella giurisprudenza di merito di un'interpretazione di per sé suscettibile di eliminare in radice il dubbio di costituzionalità - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, ultimo inciso.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38.

Previdenza - Atti e deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza - Denunciata eliminazione retroattiva di una prestazione già conseguita, incidenza su un diritto quesito, violazione del canone di razionalità normativa, difetto di giustificazione razionale (essendo al tempo stesso affermato il principio del *pro rata* e disposta una generale sanatoria delle delibere adottate in violazione di esso) - Omessa esplorazione da parte del rimettente di altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, ovvero mancata indicazione delle ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili - Sussistenza nella giurisprudenza di merito di un'interpretazione di per sé suscettibile di eliminare in radice il dubbio di costituzionalità - Inammissibilità della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, ultimo inciso.

– Costituzione, artt. 3 e 38. . . . . *Pag.* 13

N. **264.** Sentenza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena inflitta a persona affetta da Aids conclamata o da altra malattia a causa della quale le condizioni di salute sono incompatibili con lo stato detentivo - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza, incidenza sui diritti inviolabili e vanificazione delle finalità retributiva e rieducativa della pena - Esclusione - Non fondatezza della questione.

– Cod. pen., art. 146, primo comma, numero 3.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 27, primo e terzo comma. . . . . *Pag.* 22

N. **265.** Sentenza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Giudizio cautelare - Rimborso delle spese del giudizio - Mancata previsione in caso di accoglimento della domanda a favore della parte privata - Ritenuta disparità di trattamento tra le parti e asserita lesione del diritto di difesa - Esclusione - Esercizio non irragionevole della discrezionalità legislativa - Possibilità per la parte privata di ottenere il rimborso ove risulti vittoriosa nel merito - Non fondatezza della questione.

– Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21, undicesimo comma, introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205.
– Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma. . . . . » 26

N. **266.** Sentenza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Funzioni del magistrato di sorveglianza - Attribuzione, secondo l'interpretazione vigente, della competenza a decidere in ordine alle lesioni dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti dell'amministrazione penitenziaria - Denunciata limitazione della effettività della tutela giurisdizionale nonché violazione dei principi di eguaglianza, del giusto processo e del buon andamento della pubblica amministrazione, del diritto di difesa e della finalità rieducativa della pena - Omessa formulazione di un *petitum* specifico; richiesta di intervento che postula scelte discrezionali spettanti al legislatore e precluse alla Corte; omessa verifica della praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione - Inammissibilità della questione.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 35, 14-*ter* e 71.
– Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113. . . . . » 29

N. **267.** Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Superamento dei limiti massimi di velocità di oltre 40 e non più di 60 Km/h - Sanzioni amministrative accessorie - Sospensione della patente ed inibizione alla guida del veicolo dalle ore 22 alle ore 7 del mattino - Mancata previsione di un trattamento sanzionatorio differenziato a favore di chi utilizza il veicolo come strumento di lavoro - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di solidarietà sociale, del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e della tutela del lavoro - Formulazione di *petitum* indeterminato in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 6 (*recte*: comma 9), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, nel testo risultante dalla legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160.
– Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38. . . . . » 36

N. **268.** Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona - Sanzioni amministrative accessorie - Sospensione della patente di guida da uno a tre anni - Mancata previsione di un trattamento sanzionatorio differenziato a favore di chi utilizza il veicolo come strumento di lavoro - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di solidarietà sociale, del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e della tutela del lavoro - Formulazione di *petitum* indeterminato in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 189, comma 6.

– Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38. . . . . *Pag.* 39

N. **269.** Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Invalidità civile - Ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento relativo alla domanda di riconoscimento dell'indennità di accompagnamento - Termine di decadenza di sei mesi dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa - Lamentata irragionevolezza per l'assoggettamento indifferenziato al medesimo termine di decadenza previsto per le azioni giudiziarie volte al riconoscimento dello stato di invalidità civile, di cecità, di sordomutismo, di handicap e di disabilità rilevanti ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro - Asserita incidenza sul diritto di difesa e sui principi del giusto processo - Richiesta di intervento riservato alla discrezionalità del legislatore ed indeterminatezza del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazione dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326), art. 42, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 24, e 111. . . . . » 42

N. **270.** Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009.

Giudizio di ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione al ricorrente e termini per la notificazione e il deposito dell'ordinanza della Corte.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 7).

– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 7 ottobre 2008, art. 24, comma 3.. . . . . » 44

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **58.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Introduzione dell'art. 90-*bis* nella legge regionale n. 11/1998 - Ampliamento di esercizi di ristorazione e di strutture alberghiere, nelle more dell'adeguamento dei Piani Regolatori Generali - Omessa previsione di una clausola di salvezza delle disposizioni dettate in materia di valutazione di impatto ambientale, con specifico riferimento a strutture alberghiere con più di 300 posti letto - Omessa esclusione degli interventi di ampliamento in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non li consentano - Contrasto con la normativa statale in materia di difesa del suolo, che impone la verifica della assoggettabilità alla V.I.A. regionale e la prevalenza delle disposizioni più restrittive contenute negli atti di pianificazione di bacino - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, esorbitanza dai limiti statutari.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 4.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 65, commi 4 e 5, e allegato IV alla parte seconda, punto 8, lett. *a)*.

Energia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Impianti di energia eolica - Sospensione *sine die* dei procedimenti di autorizzazione sino all'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere realizzati gli impianti medesimi, sulla base delle linee-guida previste dalla legge impugnata - Contrasto con il principio fondamentale che, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, stabilisce il termine massimo di 180 giorni per la conclusione del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 6, comma 3.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; legge 7 agosto 1990, n. 241.

Energia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Introduzione dell'art. 32-*bis* nella legge regionale n. 11/1998 - Impianti di energia eolica - Linee-guida, da deliberarsi da parte della Giunta regionale, per la individuazione degli ambiti territoriali sui quali potranno essere realizzati gli impianti di energia eolica - Omesso coordinamento con le linee-guida nazionali espressione di principi fondamentali correlati alle materie tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 2.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 10. . . . . *Pag.* 47

N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 (della Regione Valle d'Aosta).

Ferrovie - Regioni a statuto speciale - Servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato s.p.a. di interesse regionale e locale - Attribuzione alla competenza delle Regioni a statuto speciale «anche in attesa dell'adozione delle norme di attuazione degli statuti», con relativo trasferimento di risorse - Lamentata carenza del necessario decreto legislativo di attuazione da emanarsi dal Consiglio dei ministri, sulla base di schemi elaborati da una Commissione paritetica mista, previo parere del Consiglio regionale, onde assicurare la salvaguardia delle particolari condizioni di autonomia regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata deroga al normale assetto delle competenze e violazione delle procedure statutarie, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 63.

– Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 48-*bis*; d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, artt. 1, comma 3, e 9. . . . . *Pag.* 50

N. **60.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Basilicata - Norme sulla sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport della neve, attuative dell'art. 22 della legge n. 363/2003 - Previsione a carico delle Forze di polizia dell'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale l'elenco degli infortuni verificatisi nell'anno, nonché del compito di controllare, vigilare e irrogare sanzioni in relazione all'osservanza della legge regionale - Lamentata previsione unilaterale di nuovi obblighi, compiti o funzioni non previsti dalla legge statale a carico degli appartenenti alle Forze di polizia ovvero a soggetti comunque riconducibili ad Amministrazioni dello Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e dell'ordine pubblico e della sicurezza.

– Legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22, artt. 3, comma 4, 18 e 20.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *g)* e *h)*; legge 24 dicembre 2003, n. 363, art. 22. . . . . » 53

N. **61.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Appalti pubblici - Ferrovie - Norme della Regione Lombardia - Affidamento dei servizi ferroviari - Obbligo di ricorrere esclusivamente al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Contrasto con il codice dei contratti pubblici e con il principio, di matrice comunitaria, della libera scelta del criterio di aggiudicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

– Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11, art. 74, comma 3.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* ed *l)*; legge 18 aprile 2005, n. 62, art. 25, comma 1, lett. *d)*; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 54, comma 1, e 81, comma 2. . . . . » 56

N. **62.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Modificazioni della legge regionale n. 15/1983 - Dirigenza - Previsto conferimento della qualità di dirigente a seguito di concorsi pubblici per esami o per titoli ed esami o a seguito di concorsi per titoli riservati agli iscritti all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali - Definizione delle relative modalità con regolamento della Giunta - Lamentata possibilità che la qualifica di dirigente sia attribuita anche con soli concorsi per titoli e riservati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, e del pubblico concorso.

– Legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5, art. 8, commi 4 e 6.

– Costituzione, artt. 2, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo.. . . . . *Pag.* 58

N. **63.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Inserimento dell'art. 8-*bis* nella legge regionale n. 9 del 2002 - Demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Concessioni demaniali marittime di cui al d.l. n. 400/1993, convertito nella legge n. 494/1993 - Possibilità di chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino al massimo di 20 anni a partire dalla data di rilascio - Lamentata introduzione di automatismo determinante disparità di trattamento tra gli operatori economici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, art. 1.

– Costituzione, art. 117, primo comma; trattato CE, artt. 43 e 81; d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 253.. . . . . » 60

N. **64.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 settembre 2009 (della Regione Toscana).

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, carenza di coinvolgimento delle Regioni, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione del principio di leale collaborazione, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto; legge della Regione Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7. . . . . » 62

N. **65.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi edilizi straordinari - Realizzazione subordinata al reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali - Obbligo di trascrizione dei relativi atti di asservimento nei registri immobiliari - Lamentata introduzione con norma regionale di nuova fattispecie di pubblicità immobiliare e relativa fattispecie imponibile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e sistema tributario.

– Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14, art. 5, comma 3, lett. *c)*.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* ed *l)*; codice civile, artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347. . . . . *Pag.* 67

N. **66.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2009 (della Regione Emilia-Romagna).

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Iscrizione delle associazioni in un apposito elenco tenuto dal prefetto - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato, e, in subordine, carenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale, violazione del principio di leale collaborazione.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.

– Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto, e 118; legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, modificata dalla legge regionale 28 settembre 2007, n. 21. . . . . » 69

N. **67.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2009 (della Regione Umbria).

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Iscrizione delle associazioni in un apposito elenco tenuto dal prefetto - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato, e, in subordine, carenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale, violazione del principio di leale collaborazione.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto; legge della Regione Umbria 30 aprile 1990, n. 34, come modificata dalla legge regionale 25 gennaio 2005, n. 1.. . . . . » 76

N. **6.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 16 settembre 2009 (della Regione Toscana).

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione dell'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni in collaborazione con gli enti territoriali con la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 4.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione che le sezioni della scuola di infanzia con un numero di iscritti inferiori a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole, in piccoli comuni appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico - Previsione che l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa ed in collaborazione tra istituzioni scolastiche ed i comuni interessati, con divieto di sdoppiamento di sezioni - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 6.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione che l'istituzione ed il funzionamento di scuole statali del I ciclo devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 3, comma 1.

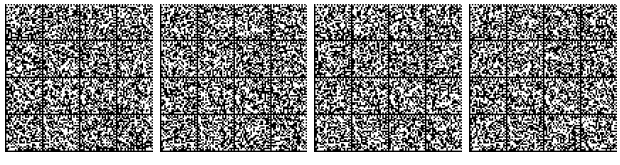
– Costituzione, artt. 117 e 118. . . . . *Pag.* 83

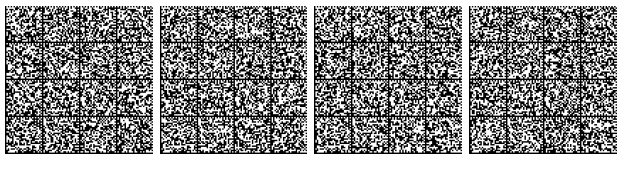
N. **7.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 settembre 2009 (della Regione Siciliana).

Finanza regionale - Imposte e tasse - Decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici - Circolare di attuazione del medesimo Dipartimento - Decreto del Ministro dei trasporti, allegato alla circolare - Implicita affermazione della spettanza allo Stato delle entrate relative alle operazioni di motorizzazione svolte dai centri privati di revisione dei veicoli operanti in Sicilia ed effettuate in via telematica utilizzando il sistema informatico del Ministero - Prospettazione della sospensione dei collegamenti in caso di mancato versamento dei diritti - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia tributaria, della competenza in materia di comunicazioni e trasporti di interesse regionale - Richiesta di dichiarare la pretesa del Ministero lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione e conseguentemente di annullare gli atti impugnati.

– Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, n. 0003662; circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, prot. R.U. 70058; decreto del Ministro dei trasporti 5 marzo 2008, n. 66T.

– Statuto della Regione Siciliana, art. 36; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 4; decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, artt. 1, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, e successive modifiche e integrazioni. . . . . *Pag.* 88





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **263**

Sentenza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Interventi effettuati oltre il termine perentorio stabilito dalle norme integrative - Inammissibilità.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (7 ottobre 2008) art. 4, commi 3 e 4.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Interventi effettuati tempestivamente da soggetti privi della qualità di parti nel giudizio *a quo* (e non portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio) - Inammissibilità.

Costituzione e intervento nel giudizio incidentale - Costituzione tempestivamente effettuata da soggetti aventi la qualità di parti nel giudizio *a quo* - Ammissibilità.

Previdenza - Atti e deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza - Denunciata modificazione *in peius*, senza un'inderogabile esigenza, del trattamento pensionistico; lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica e delle legittime aspettative dei lavoratori (in conseguenza della sanatoria di atti *ab origine* illegittimi per i quali erano già pendenti giudizi); irragionevolezza della sanatoria generalizzata, violazione del principio della riserva di legge - Omessa esplorazione da parte del rimettente di altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, ovvero mancata indicazione delle ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili - Sussistenza nella giurisprudenza di merito di un'interpretazione di per sé suscettibile di eliminare in radice il dubbio di costituzionalità - Inammissibilità delle questioni.

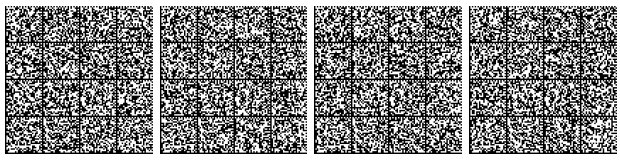
– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, ultimo inciso.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38.

Previdenza - Atti e deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza - Denunciata eliminazione retroattiva di una prestazione già conseguita, incidenza su un diritto quesito, violazione del canone di razionalità normativa, difetto di giustificazione razionale (essendo al tempo stesso affermato il principio del *pro rata* e disposta una generale sanatoria delle delibere adottate in violazione di esso) - Omessa esplorazione da parte del rimettente di altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, ovvero mancata indicazione delle ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili - Sussistenza nella giurisprudenza di merito di un'interpretazione di per sé suscettibile di eliminare in radice il dubbio di costituzionalità - Inammissibilità della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, ultimo inciso.

– Costituzione, artt. 3 e 38.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi dal Tribunale ordinario di Aosta, con ordinanza del 29 febbraio 2008 e dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, con tre distinte ordinanze, la prima emessa il 30 ottobre 2008 e le altre due il successivo 27 novembre, rispettivamente iscritte al numero 301 del registro ordinanze 2008 ed ai numeri n. 6, 71 e 72 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1ª serie speciale, dell'anno 2008 e numeri 4 e 11, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di Romano Bo, dell'Associazione cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (C.N.P.R.), della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, di Pietro Giomi ed altro e di Annamaria Zorzi ed altro, nonché gli atti di intervento di Luigi Bassi ed altri (uno nel termine e due fuori termine), della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti (fuori termine) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Giovanni Villani per Romano Bo, Massimo Luciani e Matteo Fusillo per la Associazione cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, Massimo Luciani per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, Mario Lazzeretti per Pietro Giomi ed altro e per Annamaria Zorzi ed altro, Anna Campilii per Luigi Bassi ed altri, Angelo Pandolfo per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale ordinario di Aosta, con ordinanza del 29 febbraio 2008 (iscritta al n. 301 del registro ordinanze 2008) e il Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, con tre distinte ordinanze, la prima emessa il 30 ottobre 2008 e le altre due il successivo 27 novembre (rispettivamente, iscritte ai numeri 6, 71 e 72 del registro ordinanze 2009), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 763, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), secondo cui «sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma e approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge», in riferimento, nel complesso, agli articoli 2, 3, 23, 24, 27 e 38 della Costituzione.

2. — In particolare, il Tribunale di Aosta, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di «riliquidazione della pensione senza tener conto della delibera 22 giugno 2002» della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (C.N.P.R.) «che ha modificato i criteri di calcolo della pensione», deduce il carattere peggiorativo di tale modifica. Ed infatti, «in precedenza il *quantum* dell'erogazione pensionistica veniva determinato sulla base dei 14 migliori redditi degli ultimi 19 anni, mentre a seguito della citata innovazione deve farsi riferimento a tutti i redditi, ivi compresi quelli convenzionali, percepiti nella vita professionale dell'iscritto».

Ad avviso del remittente, l'art. 1, comma 763, della legge citata prevede l'adozione da parte degli enti interessati dei «provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del *pro rata* in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni». Tuttavia, nella parte sospettata di illegittimità costituzionale, fa salve le deliberazioni assunte in violazione del suddetto principio del *pro rata*.

2.1. — Lo stesso Tribunale, quindi, specifica il dubbio di costituzionalità nel senso che, in violazione degli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., la disposizione censurata «ha l'effetto di eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita, incidendo quindi illegittimamente su un diritto quesito» in violazione del «canone di razionalità normativa con riferimento al diritto garantito dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione» (è richiamata la sentenza n. 211 del 1997). Né esigenze di bilancio potrebbero privare un cittadino di diritti maturati in suo favore.

La disposizione normativa in questione, infine, sarebbe del tutto priva di giustificazione razionale, poiché, pur in presenza dell'affermazione del principio del *pro rata*, procederebbe ad una generale sanatoria delle eventuali delibere precedenti che di tale principio non hanno fatto applicazione.

2.2. — In data 17 ottobre 2008 si è costituita la suddetta Cassa, parte convenuta nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, in subordine, non fondata.

2.3. — Con atto del 20 ottobre 2008 si è costituito anche il signor Romano Bo, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, che, nell'aderire al sospetto di incostituzionalità del giudice remittente, ha ricordato come analoga questione sia già stata sollevata dal Tribunale di Lucca e decisa dalla Corte con l'ordinanza n. 124 del 2008, che l'ha dichiarata manifestamente inammissibile.

Ad avviso della parte privata, l'ordinanza del Tribunale di Aosta non presenta vizi di ammissibilità, in quanto, in modo chiaro, afferma che la disposizione in questione fa salve le deliberazioni adottate in violazione del principio del *pro rata* e si duole della modifica *in pejus* di situazioni giuridiche che si configurano come diritti soggettivi perfetti già propri della sfera giuridica soggettiva degli assicurati.

2.4. — In data 7 aprile 2009, fuori termine, hanno depositato atto d'intervento i signori Luigi Bassi, Gianni Ghiretti, Giorgio Manfreda, Vener Ognibene, Ennio Rota, Agostino Zini, parti in ulteriori giudizi proposti nei confronti della C.N.P.R.; Emilio Aguzzi De Villeneuve, Matteo Campanini, Emilio Cocchi, Luigi Della Rocca, Vittorio Ladelli, Alessandro Manusardi, Giorgio Pierini, Eros Prina, Luigi Maria Sacchetti, dottori commercialisti, parti in un giudizio proposto nei confronti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti pendente presso la Corte di cassazione; Ivo Ercole Alessiani, Guido Giannino, Rodolfo Luzzana, Roberto Pascucci, parti in giudizi di merito proposti nei confronti di quest'ultima Cassa; Alfredo Bocci, Nino Clerici, Giovanni Napodano, in attesa di promuovere analoghi giudizi nei confronti della medesima Cassa, all'esito della presente questione di costituzionalità.

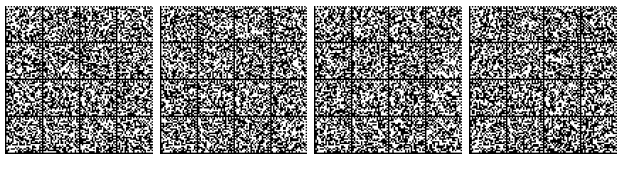
3. — Il Tribunale di Lucca, con una prima ordinanza del 30 ottobre 2008 (reg. ord. n. 6 del 2009), ha sollevato questione di costituzionalità in un giudizio promosso nei confronti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, avente ad oggetto l'accertamento del diritto alla restituzione dei contributi versati *ex* art. 21 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), in ragione dell'illegittimità della delibera del 28 febbraio 2003-23 luglio 2004 (integrata con delibera del 13 novembre 2004), che ha modificato l'art. 4 del Regolamento della Cassa stessa.

Ed infatti, la citata delibera ha soppresso il diritto alla restituzione dei contributi sancito dal citato art. 21, prevedendo, in sostituzione, l'erogazione di una pensione a carattere contributivo.

Nel corso di quel giudizio è intervenuta la legge n. 296 del 2006, che all'art. 1, comma 763, nel modificare l'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), ha disposto la salvezza degli atti e delle delibere adottate ed approvate prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

3.1. — Il giudice *a quo*, quindi, sospetta di incostituzionalità quest'ultima disposizione per violazione degli artt. 2, 3, 23, 24 e 38 Cost.

Il remittente ritiene rilevante la questione, in quanto la domanda del ricorrente, in riferimento all'art. 21 della legge n. 576 del 1980 e all'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995, doveva ritenersi fondata prima dell'intervento della disposizione censurata. Quest'ultima, da un lato, ha ampliato l'autonomia ed i poteri degli enti previdenziali; dall'altro, come si è osservato, ha fatto «salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti» competenti, tra i quali, vi è la richiamata deliberazione della Cassa forense.



3.2. — Lo stesso Tribunale ricorda di aver già sollevato analoga questione — in una distinta controversia nella quale è parte la C.N.P.R. — e che la stessa è stata dichiarata manifestamente inammissibile,in quanto il giudice *a quo* avrebbe chiesto alla Corte «un avallo all'interpretazione (non univoca, né basata su un diritto vivente) che ritiene deve essere attribuita alla norma censurata» (ordinanza n. 124 del 2008). Deduce, quindi, di voler riproporre la questione (è richiamata la sentenza n. 50 del 2006), «integrando ed emendando la motivazione», al fine di chiarire: l'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice; l'insussistenza di dubbi interpretativi; il sospetto di incostituzionalità in ordine all'unica interpretazione possibile della norma.

In primo luogo, rileva il remittente, l'interpretazione adeguatrice è possibile solo nel caso in cui la disposizione interessata abbia «carattere polisenso» e sostiene che, pur in assenza di un diritto vivente, «non può imporsi al giudice di applicare una disposizione secondo una interpretazione che, sia pure adottata in altre pronunzie di merito, sia tuttavia motivatamente ritenuta contraria al tenore testuale della disposizione e travalicante il significato (unico, lo si ripete) che può essere desunto sulla base dei corretti criteri ermeneutici».

In secondo luogo, il giudice *a quo* precisa che la norma censurata non può essere intesa come mera conferma di efficacia, né come sanatoria, bensì come norma avente effetti limitati al periodo successivo all'entrata in vigore della legge.

In terzo luogo, egli afferma che il secondo periodo del citato comma 763 dell'art. 1, deve essere ricollegato alla prima parte di questa norma, così risultando palese la *ratio* di salvaguardare e mantenere ferme le precedenti regolamentazioni già approvate in sede ministeriale, anche se illegittime secondo la legge anteriore.

In quarto luogo, si deduce che la disposizione sospettata di incostituzionalità è stata adottata quando già era pendente un numeroso contenzioso in materia.

In quinto luogo, si sostiene che non sussiste alcun dubbio interpretativo e che alla disposizione in esame va attribuito unicamente il significato di norma di sanatoria con la quale sono fatti salvi atti e provvedimenti precedentemente emanati, pur se per ipotesi illegittimi per la legislazione previgente, con naturale efficacia retroattiva, riferita alla decorrenza degli atti sanati.

3.3. — In particolare, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza della Corte sui limiti delle leggi di sanatoria (sono citate le sentenze numeri 94 del 1995; 402 del 1993; 346 del 1991; 474 del 1988 e n. 100 del 1987), che devono rispondere ad un interesse pubblico.

Egli ricorda, altresì, la sentenza n. 822 del 1988, con la quale la Corte ha affermato, in materia di ordinamento pensionistico, l'illegittimità delle modifiche legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro o quando sia già maturato lo stato di quiescenza, peggiorano, senza un'inderogabile esigenza, un trattamento pensionistico.

Infine, poiché la norma censurata è stata adottata quando già sussisteva un nutrito contenzioso, si deduce che la stessa lede l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento essenziale dello Stato di diritto (sono richiamate le sentenze n. 525 del 2000; n. 432 del 1997; n. 50 del 1997; numeri 6 e 16 del 1994; n. 39 del 1993).

Quindi, la disposizione di sanatoria in esame, sottoposta al vaglio di costituzionalità, pur ispirata ad esigenze di equilibrio di bilancio delle gestioni previdenziali e di equità tra generazioni, si porrebbe in contrasto con l'affidamento nella sicurezza giuridica e con le legittime aspettative dei lavoratori, avendo sanato un atto *ab origine* illegittimo, quando già erano i giudizi fondati su tale illegittimità e così avendo peggiorato in misura notevole e in maniera definitiva il trattamento in precedenza spettante, sulla base della normativa vigente al momento della proposizione della domanda, in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 38 Cost.

Tale sanatoria, così generalizzata, sarebbe, altresì, irragionevole e lesiva del principio di riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in quanto inciderebbe su trattamenti previdenziali garantiti da disposizioni di legge.

4. — In data 10 febbraio 2009 si è costituita la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

In particolare, la difesa della Cassa osserva come la giurisprudenza della Corte abbia affermato la legittimità di leggi di sanatoria che diano copertura legislativa a precedenti atti di natura non legislativa (sono richiamate la sentenza n. 356 del 1993 e l'ordinanza n. 352 del 2006). Né osta a ciò la circostanza che sugli atti, il cui contenuto viene legificato, sia in corso un contenzioso.

In ordine al profilo dell'affidamento, la difesa della Cassa ricorda la sentenza n. 417 del 1996, con la quale è stata ritenuta immune da vizi la scelta legislativa di riforma, *in pejus*, del trattamento pensionistico dei pubblici dipendenti, in ragione di inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica previdenziale.

5. — Ha depositato atto di intervento, il 17 febbraio 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, non fondata.

La difesa dello Stato ha osservato come la facoltà per l'interessato, di cui al citato art. 21, di chiedere la restituzione dei contributi nel caso di cessazione dell'iscrizione alla Cassa senza aver maturato i requisiti assicurativi per il diritto alla pensione, deve essere correlato con quanto previsto dall'art. 1886 del codice civile, secondo il quale i premi relativi al periodo di assicurazione sono acquisiti al fondo generale e, quindi, non sono ripetibili per il periodo di vigenza del contratto di assicurazione, nel corso del quale sono stati coperti i rischi assicurati. Sul punto l'ordinanza non consentirebbe di verificare la rilevanza della questione con la conseguente inammissibilità della stessa.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato deduce che la norma impugnata è finalizzata a mantenere l'equilibrio finanziario delle gestioni, con l'obiettivo di preservare l'equità tra generazioni.

6. — In data 7 aprile 2009, fuori termine, hanno depositato atto d'intervento i signori Luigi Bassi ed altri.

7. — Sempre il Tribunale di Lucca censura la medesima norma con altre due distinte ordinanze (reg. ord. n. 71 e n. 72 del 2009), ciascuna emessa nell'ambito di giudizi vertenti nei confronti della C.N.P.R., in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38 Cost.

8. — La prima di dette ordinanze, del 27 novembre 2008, è stata pronunciata nel corso di un giudizio avente ad oggetto due cause riunite promosse, rispettivamente, da Pietro Giomi e Pierluigi Landi, entrambi iscritti all'albo dei ragionieri di Lucca, nei confronti della suddetta Cassa, per la rideterminazione dell'importo della pensione di anzianità nel rispetto del criterio del *pro rata*. La seconda ordinanza, sempre del 27 novembre 2008, è stata emessa nel giudizio vertente tra Annamaria Zorzi e Mario Frediani e la medesima Cassa.

Il giudice *a quo* premette in fatto che i ricorrenti hanno dedotto di aver presentato domanda di pensione di anzianità con decorrenza, rispettivamente, da alcuni mesi del 2005 e da alcuni mesi del 2006, e che era stata disposta la liquidazione provvisoria, in ragione di quanto stabilito dall'art. 49 del regolamento di esecuzione dello statuto della Cassa, nel testo successivo alla delibera del Comitato dei delegati del 22 giugno 2002.

Tale delibera sarebbe illegittima poiché non avrebbe rispettato il principio del *pro rata*, di cui all'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995, con la conseguenza di determinare una decurtazione di circa il 20 per cento della pensione.

Interveniva, quindi, la legge n. 296 del 2006.

Proprio riguardo al secondo periodo dell'art. 1, comma 763, della suddetta legge il Tribunale di Lucca deduce di aver già sollevato, nel medesimo giudizio *a quo*, questione di legittimità costituzionale, dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte, come sopra ricordato.

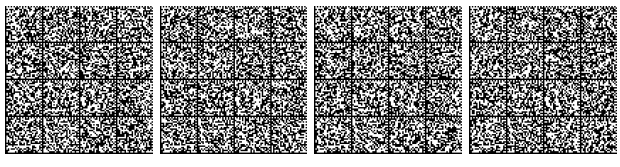
Il remittente ritiene di dover sollevare di nuovo la questione in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 27, e 38 Cost. ed espone, in proposito, argomentazioni analoghe a quelle prospettate nell'ordinanza n. 6 del 2009, sopra riportate.

9. — In data 11 marzo 2009 si sono costituite le parti private di entrambi i giudizi *a quibus* ed hanno chiesto che la Corte pronunci una sentenza interpretativa di rigetto.

Esse hanno richiamato, in particolare, diverse sentenze di merito, pronunciate in primo grado e in sede di appello, secondo le quali, da un lato, il legislatore non ha inteso stabilire alcuna sanatoria generale di qualsiasi violazione di legge commessa in precedenza dagli enti previdenziali privatizzati; dall'altro, gli atti e le delibere adottati prima dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995, rimangono efficaci e la loro legittimità deve essere vagliata alla luce del vecchio testo di detta norma per i pensionamenti attuati entro il 2006, e alla luce del nuovo testo per i pensionamenti successivi, con esiti che possono essere diversi.

10. — Si è costituita, altresì, il 7 aprile 2009, con distinte memorie, anche la C.N.P.R., ed ha chiesto dichiararsi la manifesta inammissibilità e, in subordine, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Viene prospettato il difetto di motivazione sulla rilevanza, dal momento che «il remittente dà assolutamente per scontato che il provvedimento censurato nel giudizio principale non fosse adottabile nel regime anteriore all'entrata in vigore della legge» sospettata di illegittimità costituzionale. Si deduce, quindi, la genericità delle censure proposte in riferimento agli artt. 23 e 24 Cost. Nel merito la difesa della suddetta Cassa prospetta argomentazioni difensive analoghe a quelle illustrate dalla Cassa forense.



11. — Con distinti atti in data 7 aprile 2009 ha spiegato intervento, in entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, non fondata. Ad avviso della difesa dello Stato, la norma impugnata non darebbe luogo ad una sanatoria di atti *ab origine* illegittimi, ma intenderebbe salvaguardare quelle posizioni soggettive per le quali la valutazione da parte degli enti preposti, purché legittima, abbia già avuto corso.

12. — In ordine alla questione sollevata dal Tribunale di Lucca nel giudizio incidentale vertente tra i signori Pierluigi Landi e Pietro Giomi e la C.N.P.R., in data 7 aprile 2009, hanno spiegato intervento tempestivo i signori Luigi Bassi ed altri.

In via preliminare, la difesa degli intervenienti, nel richiamare l'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, adottate con deliberazione del 7 ottobre 2007 (*Gazzetta Ufficiale* 7 novembre 2008, n. 261), sostiene l'ammissibilità dell'intervento, in quanto la situazione soggettiva degli intervenienti è qualificabile come interesse giuridicamente rilevante.

Inoltre gli interessati, dopo un'ampia ricognizione legislativa e giurisprudenziale, hanno chiesto che, in sede di autorimessione, la Corte si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'intero comma 763, ed hanno prospettato, altresì, la lesione di ulteriori parametri costituzionali individuati negli artt. 10, 76, 111 e 113 Cost.

13. — In data 30 luglio 2009, la C.N.P.R. ha depositato memorie. Anche la Cassa forense, nella stessa data ha depositato memoria.

In particolare, le difese delle suddette Casse hanno ribadito l'intervenuta «legificazione di determinazioni precedenti, in origine di natura non legislativa», delle Casse medesime ad opera della norma impugnata ed hanno sottolineato come la norma censurata risponda ad esigenze di stabilità ed equilibrio di bilancio.

14. — In data 5 agosto 2009, alcune della parti private già costituitesi hanno depositato memorie.

La difesa di Pietro Giomi e Pierluigi Landi e la difesa di Annamaria Zorzi e Mario Frediani ricordano, in particolare, che sia la giurisprudenza di merito, che quella di legittimità hanno ritenuto illegittima, per violazione di legge, la delibera assunta dalla C.N.P.R.

Deducono, quindi, che la questione sollevata dal Tribunale di Lucca dovrebbe ritenersi non fondata in quanto l'art. 1, comma 763, ultimo periodo, della legge n. 296 del 2006 deve essere interpretato nel senso che la stessa dispone solo per il futuro e non ha efficacia retroattiva.

Infine, si osserva che appaiono irrilevanti le dedotte esigenze di equilibrio di bilancio della C.N.P.R., in quanto il problema posto dalla norma impugnata riguarda i soli pensionamenti intervenuti nel breve lasso di tempo intercorso tra la citata delibera della Cassa e la data di entrata in vigore della disposizione censurata.

15. — In data 31 agosto 2009 hanno depositato memoria Luigi Bassi e altri, prospettando argomentazioni difensive volte a contestare quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato e dalla C.N.P.R.

In particolare, è stata riaffermata la sussistenza della rilevanza della questione e la circostanza che uno squilibrio di bilancio può essere sanato non riducendo i crediti già maturati dei pensionandi, ma incidendo sugli sprechi o aumentando le entrate.

16. — In data 8 settembre, anche Romano Bo ha depositato memoria, con la quale ha ribadito le conclusioni e le argomentazioni difensive già prospettate.

17. — Con atto depositato il 21 settembre 2009 la Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti ha spiegato intervento fuori termine.

Considerato in diritto

1. — Viene all'esame di questa Corte la questione di costituzionalità sollevata, con le quattro ordinanze indicate in epigrafe, dal Tribunale di Aosta (reg. ord. n. 301 del 2008) e dal Tribunale di Lucca - sezione lavoro - (reg. ord. numeri 6, 71 e 72 del 2009), relativamente all'articolo 1, comma 763, ultimo inciso, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nella parte in cui prevede che «sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale» adottati dagli enti previdenziali privatizzati prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

2.— Il Tribunale di Aosta ritiene violati gli artt. 3 e 38 della Costituzione, mentre il Tribunale di Lucca prospetta, con ordinanze di contenuto sostanzialmente identico, la violazione degli artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38 Cost.

3. — In ragione della analogia delle censure proposte dai remittenti, va disposta la riunione dei quattro giudizi.

4. — Preliminarmente, devono essere dichiarati inammissibili, in quanto tardivi, gli interventi spiegati dai signori Luigi Bassi, Gianni Ghiretti, Giorgio Manfreda, Vener Ognibene, Ennio Rota, Agostino Zini, Emilio Aguzzi De Villeneuve, Matteo Campanini, Emilio Cocchi, Luigi Della Rocca, Vittorio Ladelli, Alessandro Manusardi, Giorgio Pierini, Eros Prina, Luigi Maria Sacchetti, Ivo Ercole Alessiani, Guido Giannino, Rodolfo Luzzana, Roberto Pascucci, Alfredo Bocci, Nino Clerici, Giovanni Napodano (reg. ord. n. 301 del 2008 e n. 6 del 2009).

Analogamente deve essere dichiarato inammissibile, in quanto anch'esso tardivo, l'intervento proposto dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti.

Ai sensi dell'art. 4, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, infatti, l'atto di intervento «deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio» (nella specie, le ordinanze di rimessione n. 301 del 2008, n. 6 e n. 71 del 2009, sono state pubblicate, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª prima serie speciale, n. 41 del 1° ottobre 2008, n. 4 del 28 gennaio 2009, n. 11 del 18 marzo 2009).

L'anzidetto termine, così come quello stabilito per la costituzione delle parti, per costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (*ex multis*, ordinanza n. 124 del 2008; sentenze n. 257 del 2007 e n. 190 del 2006).

5. — Deve, altresì, essere dichiarato inammissibile l'intervento, pur spiegato tempestivamente dai signori Luigi Bassi ed altri (reg. ord. n. 71 del 2009), in quanto gli stessi non rivestono la qualità di parti nel giudizio *a quo*.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono 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 n. 393 del 2008); né l'inammissibilità dell'intervento viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che l'ammissibilità di esso 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* (sentenza n. 220 del 2007; ordinanza allegata alla sentenza n. 151 del 2009, letta all'udienza del 31 marzo 2009; ordinanza n. 393 del 2008).

6. — Da ciò deriva che, nei giudizi riuniti, oltre all'intervento tempestivo del Presidente del Consiglio dei ministri, sono da considerare ammissibili soltanto le costituzioni dei signori Romano Bo, Pietro Giomi e Pierluigi Landi, Annamaria Zorzi e Mario Frediani, nonché dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (C.N.P.R.) e dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, che sono, rispettivamente, parti nei giudizi *a quibus*.

7. — Tutto ciò premesso, va osservato che, pur nella diversità dell'oggetto di tali giudizi, i remittenti sospettano di illegittimità costituzionale l'inciso in questione, in quanto ritengono che la norma censurata abbia disposto una sanatoria generale, *ab origine*, delle delibere adottate, rispettivamente, dalle due citate Casse, impugnate dai ricorrenti nei medesimi giudizi, e che tale sanatoria impedisca il riconoscimento dei diritti azionati dagli interessati, con violazione, nel complesso, degli artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38 Cost.

8. — Ciò, in particolare, vale per l'ordinanza n. 301 del 2008 emessa dal Tribunale di Aosta.

Tale ordinanza lamenta che sarebbe stato illegittimamente leso il diritto soggettivo del ricorrente in quel giudizio per il fatto che, a causa della «delibera sanata» dalla norma censurata, l'ente previdenziale avrebbe decurtato la pensione dell'interessato portandola all'80 per cento di quella che sarebbe spettata in mancanza della delibera stessa.

Può ritenersi, dunque, che il Tribunale di Aosta abbia sottoposto allo scrutinio di questa Corte proprio ed esclusivamente l'inciso del comma citato nella parte in cui avrebbe disposto una generale sanatoria di tutti gli atti precedentemente adottati, in materia, dagli enti previdenziali.

Così interpretata, l'ordinanza in questione deve essere esaminata congiuntamente con quelle del Tribunale di Lucca, le quali, in modo più specifico e puntuale, censurano l'ultimo inciso del comma in esame, attribuendo ad esso l'effetto di sanare le precedenti deliberazioni che sarebbero state adottate in violazione del principio del *pro rata* con riguardo alle anzianità già maturate dai soggetti interessati.

9. — Chiariti i termini nei quali si pone la questione di costituzionalità oggetto di tutti i giudizi riuniti, *in limine* deve notarsi che il Tribunale di Lucca, nel medesimo giudizio in cui è stata adottata l'ordinanza di rimessione n. 71 del 2009, ha già sollevato la stessa questione, che è stata, però, dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 124 del 2008.

Con detta pronuncia si è sottolineato che il giudice *a quo* aveva chiesto un avallo all'interpretazione (non univoca, né basata sul diritto vivente) che riteneva dovesse essere attribuita alla norma censurata, sulla base delle diverse letture della stessa, così prospettando un dubbio interpretativo che questa Corte avrebbe dovuto risolvere (stessa ordinanza n. 124 del 2008).

10. — Tanto rilevato, va osservato che, in via generale, non esiste una preclusione alla riproponibilità di questioni incidentali di legittimità costituzionale da parte dello stesso giudice e nel medesimo giudizio *a quo*, quando sia intervenuta da parte della Corte una pronuncia meramente processuale (sentenza n. 399 del 2002) ed il giudice remittente abbia eliminato gli elementi ostativi ad una pronuncia sulla fondatezza o meno della questione.

11. — Peraltro, la questione, nella specie nuovamente sollevata dal Tribunale di Lucca, deve egualmente essere dichiarata inammissibile, malgrado la attuale, in parte diversa, motivazione contenuta nelle ordinanze di rimessione rispetto a quella su cui è intervenuta la citata pronuncia di questa Corte.

12. — A tale conclusione, che vale per tutti i giudici *a quibus*, si perviene in quanto i remittenti non hanno esplorato altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, oltre quella prospettata o, quanto meno, non hanno evidenziato le ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili.

In tal senso, sono significativi alcuni passaggi delle ordinanze in questione.

Il Tribunale di Aosta afferma come la norma impugnata «non possa che avere l'illegittimo effetto di far salve le deliberazioni adottate in violazione del principio del *pro rata*, atteso che, diversamente, la norma non avrebbe ragion d'essere alcuna».

Il Tribunale di Lucca, a sua volta, pur dando atto dell'accoglimento in alcune pronunce di merito della «tesi di parte ricorrente, secondo la quale la disposizione di salvezza» in questione «nulla ha innovato», espone che non può sussistere «alcun dubbio interpretativo» e che l'unica e sola interpretazione possibile della disposizione induce «univocamente ad attribuire alla disposizione il significato di una norma di sanatoria con la quale sono fatti salvi atti e provvedimenti precedentemente emanati (pur se in ipotesi illegittimi …)». Ad avviso del suddetto giudice *a quo*, infatti, la tesi prospettata dalle parti private «si risolverebbe nella disapplicazione di una precisa disposizione di legge». Ciò malgrado si sia in presenza del diverso orientamento giurisprudenziale enunciato in varie pronunce di giudici di merito, anche di appello, intervenute sia prima che dopo le ordinanze di rimessione.

Al riguardo, la Corte di appello di Torino, con la sentenza n. 135 del 5 febbraio 2007, ben antecedente alle suddette ordinanze, ha ricordato come la difesa della C.N.P.R. avesse posto l'accento sull'«ultimo periodo della nuova norma (quello relativo alla salvezza degli atti e deliberazioni adottati dagli enti ed approvati dai Ministeri vigilanti posti in essere prima dell'entrata in vigore della presente modifica, tra i quali rientra certamente la modifica dell'art. 49 del Regolamento di cui si discute)». La stessa Corte ha quindi osservato che, ad avviso dell'appellante, il suddetto inciso «non può aver altro senso che quello di "validare" tali provvedimenti anche se eventualmente in contrasto con il testo dell'art. 3 comma 12 della legge n. 335 del 1995», concludendo che: «dissente la Corte da tale lettura; far salvo un provvedimento significa che esso non perde efficacia per effetto della nuova norma di legge, ma non che esso è anche conforme a legge».

Inoltre, la stessa sentenza ha precisato che «gli atti e provvedimenti adottati dagli enti prima dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995 rimangono efficaci e la loro legittimità dovrà essere vagliata alla luce del vecchio testo di detta norma per i pensionamenti attuati entro il 2006 (poiché quella è la norma vigente in tale periodo) ed alla luce del nuovo testo per i pensionamenti successivi, con esiti che potranno essere diversi».

Tale orientamento è stato ribadito dalla medesima Corte di appello anche con la sentenza n. 1252 del 5 dicembre 2008, nonché dalla Corte di appello di Firenze, con la sentenza n. 417 del 18 aprile 2007, la quale ultima ha escluso che l'inciso in esame possa essere inteso «addirittura come una sorta di generale "sanatoria" di qualsiasi tipo di violazione di legge commessa in precedenza dagli enti previdenziali privatizzati».

Ciò evidenzia come che nella giurisprudenza di merito è stata proposta un'interpretazione di per sé suscettibile di eliminare in radice il dubbio di costituzionalità ora sollevato.

13. — I remittenti, invece, come si è accennato, omettono di esplorare altre possibilità interpretative. Il Tribunale di Aosta non si pone neppure il problema, mentre il Tribunale di Lucca, dopo aver effettuato la propria opzione ermeneutica, ipotizza altre letture della norma («mera conferma di efficacia», «sanatoria ma con effetti limitati al solo periodo successivo all'entrata in vigore della legge»), le quali però trascurano del tutto il suindicato non irragionevole dato giurisprudenziale, per affermarne la impraticabilità a sostegno della unicità della interpretazione sottoposta al giudizio di questa Corte.

Ciò, senza dire che la questione interpretativa dell'ultimo inciso del comma 763 in esame risulta sottoposta al vaglio della Corte di cassazione, alla quale spetta la funzione nomofilattica.

14. — Infine, è opportuno ricordare che, secondo l'univoco orientamento della giurisprudenza costituzionale, quando il sindacato della Corte investe non direttamente l'enunciato normativo, ma la sua interpretazione, trova applicazione il principio «secondo il quale una disposizione non si dichiara illegittima perché suscettibile di un'interpretazione contrastante con i parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile altra a questi conforme» (così, da ultimo, sentenza n. 305 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara inammissibili gli interventi dei signori Luigi Bassi, Gianni Ghiretti, Giorgio Manfreda, Vener Ognibene, Ennio Rota, Agostino Zini, Emilio Aguzzi De Villeneuve, Matteo Campanini, Emilio Cocchi, Luigi Della Rocca, Vittorio Ladelli, Alessandro Manusardi, Giorgio Pierini, Eros Prina, Luigi Maria Sacchetti, Ivo Ercole Alessiani, Guido Giannino, Rodolfo Luzzana, Roberto Pascucci, Alfredo Bocci, Nino Clerici, Giovanni Napodano e della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 763, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 24, 27 e 38 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, ultimo periodo, della suddetta legge n. 296 del 2006, sollevata dal Tribunale ordinario di Aosta, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0640

N. **264**

Sentenza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena inflitta a persona affetta da Aids conclamata o da altra malattia a causa della quale le condizioni di salute sono incompatibili con lo stato detentivo - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza, incidenza sui diritti inviolabili e vanificazione delle finalità retributiva e rieducativa della pena - Esclusione - Non fondatezza della questione.

– Cod. pen., art. 146, primo comma, numero 3.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 27, primo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, numero 3), del codice penale, promosso dal Tribunale di sorveglianza di Palermo, nel procedimento relativo a B.E., con ordinanza del 4 dicembre 2008, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1ª serie speciale, dell'anno 2009;

Udito nella Camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Palermo, con ordinanza emessa il 4 dicembre 2008, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, numero 3), del codice penale (Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena).

Il giudice rimettente premette di avere promosso d'ufficio il procedimento per l'eventuale nuova concessione del beneficio del differimento obbligatorio della pena nei confronti di un condannato per i reati di rapina aggravata, furto, ricettazione ed altro, già sottoposto alla misura della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in quanto affetto da AIDS conclamata (incompatibile con il regime penitenziario ed in stadio così avanzato da non rispondere più alle terapie praticate), nuovamente arrestato e ristretto in carcere dopo essere stato denunciato per evasione e rapina aggravata, ma ancora una volta segnalato dalla direzione sanitaria del carcere per il grave *deficit* immunitario incompatibile con il regime penitenziario.

L'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen. prevede l'obbligo di differire l'esecuzione della pena allorché questa debba avere luogo nei riguardi di persona affetta da AIDS conclamata o da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Il rimettente osserva che, nell'attuale quadro normativo, la norma denunciata si combina con la previsione di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, dell'ordinamento penitenziario, che, superando l'alternativa secca tra carcerazione e libertà senza vincoli, consente al tribunale di sorveglianza, quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 146 cod. pen., di applicare sempre la detenzione domiciliare.

Ad avviso del giudice *a quo*, qualora lo stato di detenzione domiciliare si palesi assolutamente inidoneo a fronteggiare la pericolosità sociale del soggetto, manifestatasi mediante violazioni delle prescrizioni inerenti al relativo regime o, nei casi più gravi, attraverso la commissione di reati, non sarebbe possibile, nell'attuale assetto normativo, salvaguardare adeguatamente l'esigenza di tutela della collettività disponendo la revoca di tale misura ed il ripristino dell'esecuzione della pena in carcere, perché il meccanismo previsto dall'art. 146 cod. pen. impone di disporre nuovamente il differimento obbligatorio, inibendo qualsivoglia valutazione discrezionale in ordine all'opportunità di negarne l'applicazione in ragione della pericolosità sociale del soggetto, risultata in concreto contenibile solo attraverso il regime carcerario.

Secondo il Tribunale di sorveglianza, l'automatica e obbligatoria concessione del beneficio, nell'ipotesi in cui il destinatario del differimento sia un soggetto contrassegnato da una attuale ed elevata pericolosità sociale, avrebbe l'effetto di esporre a grave pericolo fondamentali valori della collettività e dei singoli quali la vita, l'incolumità, il patrimonio e la stessa salute individuale e collettiva, tutelati dall'art. 2 Cost. Sotto tale profilo, ad avviso del rimettente sarebbe priva di ragionevole giustificazione la diversità rispetto alla disciplina recata, in tema di rinvio facoltativo della pena, dall'art. 147, ultimo comma, cod. pen., la quale opportunamente consente di ancorare la concessione del rinvio ad un giudizio prognostico, da formulare alla stregua delle emergenze del caso concreto, avente per oggetto il pericolo di commissione di nuovi delitti.

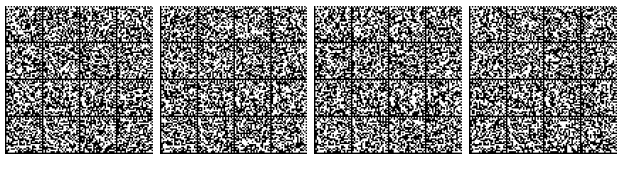
Il giudice rimettente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 438 del 1995, ha sancito un temperamento del rigido automatismo previsto dall'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen., dichiarando la citata disposizione costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consentiva di accertare in concreto se, ai fini dell'esecuzione della pena, le effettive condizioni di salute del condannato fossero compatibili con lo stato detentivo.

Tuttavia — precisa il rimettente — la riformulazione legislativa della disposizione, avutasi con la legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), non ha ribadito tale previsione: pertanto, «non appare chiaro se con la predetta novella il legislatore abbia inteso obliterare l'intervento additivo della Consulta, ovvero se l'art. 146 cod. pen. tuttora consenta al giudice di valutare le circostanze del caso concreto ed eventualmente di determinarsi, in funzione di esse, nel senso di disporre l'esecuzione della pena detentiva, quando ciò possa avvenire senza pregiudizio per la salute del condannato e della restante popolazione carceraria». Anche accedendo a quest'ultima opzione ermeneutica, residuerebbe comunque un margine di irragionevolezza del meccanismo previsto dall'art. 146 cod. pen. per l'ipotesi in cui non sia disponibile una struttura carceraria e tuttavia sussistano concreti elementi idonei a dimostrare che il condannato, beneficiando di un tale differimento dell'esecuzione della pena detentiva ovvero della sua sostituzione con la misura della detenzione domiciliare, commetta nuovi delitti.

In tali evenienze, il sistema apparirebbe sbilanciato, risultando privilegiata la tutela della salute del condannato a scapito della doverosa salvaguardia delle esigenze di sicurezza collettiva e, dunque, dei diritti fondamentali.

Ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata violerebbe altresì l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., perché il condannato rimarrebbe sostanzialmente impunito per il reato già commesso e per quegli altri di cui potrà rendersi autore nel corso del differimento.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né vi è stata costituzione della parte privata.



Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, investe l'art. 146, primo comma, numero 3), del codice penale (Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena) — nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 12 luglio 1999, n. 231 (Disposizioni in materia di esecuzione della pena, di misure di sicurezza e di misure cautelari nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria o da altra malattia particolarmente grave), e ribadite dalla legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori) — che prevede il differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena allorché questa debba avere luogo nei riguardi di persona affetta da AIDS conclamata o da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 2 Cost., perché l'automatica e obbligatoria concessione del beneficio determinerebbe, nell'ipotesi in cui il destinatario del differimento sia un condannato con attuale ed elevata pericolosità sociale, l'effetto di esporre a grave pericolo fondamentali valori della collettività e dei singoli quali la vita, l'incolumità, il patrimonio e la stessa salute individuale e collettiva.

Il contrasto con l'art. 3 Cost. viene prospettato sotto un duplice ordine di profili: perché la tutela della salute (del condannato e dei membri del consorzio carcerario) non potrebbe obliterare del tutto gli altri beni costituzionalmente rilevanti, come quelli legati alla sicurezza collettiva ed all'effettività del sistema penale; ancora, perché sarebbe priva di ragionevole giustificazione la diversità con la disciplina recata, in tema di rinvio facoltativo della pena, dall'art. 147, ultimo comma, cod. pen., la quale consente di ancorare la concessione del rinvio ad un giudizio prognostico, da formulare alla stregua delle emergenze del caso concreto, avente per oggetto il pericolo di commissione di nuovi delitti.

Ad avviso del giudice rimettente, l'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen. contrasterebbe con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., perché, con l'automatica e prevedibile sospensione del momento esecutivo, impedirebbe alla pena irrogata di intimidire e dissuadere il reo e così finirebbe per svilire le funzioni di prevenzione generale e speciale e la difesa sociale, alle quali è intimamente orientato il sistema penale; inoltre, vanificherebbe la finalità retributiva della pena, rimanendo il condannato sostanzialmente impunito per il reato già commesso e per quegli altri di cui potrà rendersi autore nel corso del differimento; infine, frustrerebbe il fine rieducativo del sistema penale, perché chiunque si trovi nelle condizioni previste dalla norma denunciata conseguirebbe il beneficio, indipendentemente da una positiva evoluzione del trattamento e persino nell'ipotesi di reiterazione criminosa.

2. — La questione non è fondata.

La norma denunciata non è strutturata secondo un modulo di automatismo e non stabilisce una presunzione assoluta di incompatibilità con il carcere per i malati di AIDS o per quanti presentino uno stato di grave deficienza immunitaria, presunzione che, nella sua rigidità, è già stata censurata da questa Corte con la sentenza n. 438 del 1995, che ne ha statuito l'illegittimità quando l'espiazione della pena possa avvenire senza pregiudizio per la salute dell'individuo e per quella degli altri detenuti.

Come ha chiarito, con orientamento costante, la giurisprudenza della Corte di cassazione, ai fini del differimento obbligatorio non basta che il condannato sia affetto da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'art. 286-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., ben potendo l'una e l'altra patologia essere normalmente fronteggiate con gli appositi presidi di diagnosi e cura esistenti all'interno degli istituti penitenziari o attraverso provvedimenti di ricovero in luoghi esterni a norma dell'art. 11 dell'ordinamento penitenziario, ma occorre l'ulteriore condizione che la malattia non solo sia gravemente debilitante, ma sia giunta alla sua fase terminale, così da escludere, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, la rispondenza del soggetto ai trattamenti disponibili o alle terapie curative.

L'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen. — rivolto non solo ai malati di AIDS o a quanti presentino uno stato di grave deficienza immunitaria derivante da infezione da HIV, ma anche a coloro che siano affetti da altra malattia particolarmente grave — non individua, quindi, una particolare categoria di persone rispetto alle quali l'incompatibilità con lo stato di detenzione è presunta *ex lege*, ma affida al giudice il compito di verificare in concreto se, ai fini dell'esecuzione della pena, le effettive condizioni di salute del condannato, per lo stadio estremo al quale è oramai pervenuta la malattia, siano o meno compatibili con lo stato detentivo.

La norma censurata ha inteso così privilegiare esigenze di natura umanitaria, che trovano fondamento nell'art. 27, terzo comma, Cost.

Il sistema garantisce un corretto equilibrio tra il diritto alla salute del condannato e le esigenze, reclamate dalla comunità sociale, di sicurezza, di effettività e di certezza dell'espiazione della pena e di sottoposizione dei soggetti pericolosi ai necessari controlli. Difatti, negli stessi casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 146 cod. pen., il tribunale di sorveglianza può — a norma dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, dell'ordinamento penitenziario, introdotto dall'art. 4 della legge 27 maggio 1998, n. 165 — disporre, pure *ex officio*, l'applicazione della detenzione domiciliare, e così assicurare, anche nell'immediato, le istanze di difesa sociale e di tutela collettiva. E deve escludersi che la eventuale lacunosità dei presidi di sicurezza possa costituire, in sé e per sé, ragione sufficiente per incrinare, sull'opposto versante, la tutela dei valori primari che la norma impugnata ha inteso salvaguardare (*cfr.* sentenza n. 70 del 1994 e ordinanza n. 145 del 2009).

Non costituisce idoneo *tertium comparationis* la disciplina dettata dall'art. 147 cod. pen., che, all'ultimo comma, prevede una prevalenza dell'indefettibilità della pena se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti. Le cause che danno luogo al rinvio facoltativo della pena sono differenti rispetto a quelle contemplate dall'art. 146 cod. pen., sicché rientra nella discrezionalità del legislatore disciplinare diversamente istituti che sono ancorati a differenti presupposti di fatto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, numero 3), del codice penale (Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0641

N. **265**

Sentenza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Giudizio cautelare - Rimborso delle spese del giudizio - Mancata previsione in caso di accoglimento della domanda a favore della parte privata - Ritenuta disparità di trattamento tra le parti e asserita lesione del diritto di difesa - Esclusione - Esercizio non irragionevole della discrezionalità legislativa - Possibilità per la parte privata di ottenere il rimborso ove risulti vittoriosa nel merito - Non fondatezza della questione.

– Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21, undicesimo comma, introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205.
– Costituzione, artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, undicesimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), promosso dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche nel procedimento vertente tra T. V. P. e l'Unione Nazionale Incremento Razze Equine (U.N.I.R.E.) con ordinanza del 4 dicembre 2008, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 1ª serie speciale, dell'anno 2009;

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

Udito nella Camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio promosso da T. V. P. contro l'Unione Nazionale Incremento Razze Equine (U.N.I.R.E.) per ottenere l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, di una decisione della Commissione di disciplina di prima istanza, il Tribunale amministrativo regionale delle Marche ha proposto, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, undicesimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nel testo introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), nella parte in cui non prevede che, con l'ordinanza che accoglie la domanda cautelare, il giudice amministrativo possa provvedere in via provvisoria sulle spese del procedimento cautelare medesimo.

Il rimettente afferma che la domanda di sospensione del provvedimento impugnato avanzata dalla parte privata deve essere accolta e che sussisterebbero le condizioni per la condanna dell'amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio relative alla fase cautelare. Aggiunge che, però, la possibilità di pronuncia in ordine alle spese di tale fase è specificamente prevista dall'art. 21, undicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971 per il solo caso di ordinanze che rigettino o dichiarino inammissibile la domanda cautelare proposta in primo grado, mentre nessuna analoga previsione è stabilita per il caso di accoglimento della medesima.

Ad avviso del giudice *a quo*, siffatta mancata previsione contrasterebbe con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione. Infatti, la norma determinerebbe una palese diversità di trattamento tra la parte pubblica e quella privata (artt. 3 e 111, secondo comma, Cost.), tale da incidere sulla piena esplicazione del diritto di difesa di quest'ultima in ogni stato del procedimento, precludendo la possibilità stessa di chiedere la condanna dell'amministrazione al pagamento delle spese relative alla fase cautelare (art. 24, primo e secondo comma, Cost.).

La questione di costituzionalità sarebbe, poi, rilevante, perché la sua risoluzione è pregiudiziale alla pronuncia sulle spese della fase cautelare medesima, onde «su tale specifico punto il giudizio va sospeso».

Pertanto il TAR delle Marche ha accolto la domanda cautelare (e, per l'effetto, sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato) e, contestualmente, ha sollevato la predetta questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, undicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971.

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

La difesa erariale afferma che l'art. 21, undicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971 risponde al principio generale secondo il quale la pronuncia sulle spese è correlata alla chiusura del procedimento davanti al giudice, evenienza che, nella fase cautelare davanti al giudice amministrativo si verifica solamente nel caso in cui l'istanza di sospensione del provvedimento amministrativo impugnato sia respinta o dichiarata inammissibile, non anche quando essa sia accolta, perché in tal caso occorre sempre proseguire il giudizio di merito.

Inoltre, dal chiaro disposto della norma impugnata, si desume — ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri — che la decisione sulle spese del procedimento cautelare costituisce una mera facoltà rimessa all'apprezzamento del collegio giudicante, che liquida le spese sempre in via provvisoria, tenendo poi conto di tale decisione nella sentenza di merito.

L'Autorità interveniente nega che sussista la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sia perché le posizioni della parte privata e della parte pubblica non sono assimilabili, sia perché nella fase cautelare d'appello davanti al Consiglio di Stato — nella quale la pubblica amministrazione può assumere la posizione dell'appellante — alla parte pubblica è riservato lo stesso trattamento di quella privata.

Neppure sarebbe ravvisabile un contrasto con l'art. 24, primo e secondo comma, Cost., perché la parte privata ben può chiedere ed ottenere la liquidazione delle spese relative alla fase cautelare all'esito del giudizio di merito, evento che, ai sensi dell'art. 21, decimo comma, della legge n. 1034 del 1971, può anche coincidere con la decisione cautelare.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 111 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il principio della parità delle parti enunciato nel secondo comma della predetta norma costituzionale non implica la necessità dell'assoluta identità di diritti e doveri delle parti processuali, ma va inteso come espressione del giusto equilibrio tra le parti stesse, equilibrio assicurato dalla norma censurata.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale delle Marche dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 21, undicesimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nel testo introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), secondo cui «Con l'ordinanza che rigetta la domanda cautelare o l'appello contro un'ordinanza cautelare ovvero li dichiara inammissibili o irricevibili, il giudice può provvedere in via provvisoria sulle spese del procedimento cautelare».

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione, nella parte in cui non prevede che, con l'ordinanza che accoglie la domanda cautelare, il giudice amministrativo possa provvedere in via provvisoria sulle spese del procedimento cautelare, determinerebbe una palese diversità di trattamento tra la parte pubblica e quella privata (con conseguente violazione degli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost.), tale da incidere sulla piena esplicazione del diritto di difesa di quest'ultima, precludendo (in contrasto con l'art. 24, primo e secondo comma, Cost.) la possibilità stessa di chiedere la condanna dell'amministrazione al pagamento delle spese relative alla fase cautelare.

2. — La questione non è fondata.

L'art. 21, undicesimo comma, della legge n. 1034 del 1971 non contrasta con gli artt. 3 e 111 della Costituzione.

La norma censurata mira a disincentivare un ricorso indiscriminato alla tutela cautelare, costituendo una remora alla proposizione di domande palesemente infondate. È chiaro che tale *ratio* non ricorre nel caso di accoglimento dell'istanza cautelare.

Inoltre, in quest'ultimo caso, la parte privata ha interesse alla prosecuzione nel merito del giudizio (al fine di ottenere la conferma definitiva del provvedimento a sé favorevole provvisoriamente emesso dal giudice amministrativo), mentre non altrettanto può dirsi nel caso opposto. Essa, all'esito sfavorevole del giudizio cautelare, potrebbe non presentare l'istanza per la discussione del ricorso richiesta dall'art. 23 della legge n. 1034 del 1971 e determinare così la perenzione del processo ove nessun atto di procedura sia compiuto nel termine previsto dall'art. 25 della stessa legge n. 1034. In tal caso il procedimento si esaurisce con la decisione sulla domanda cautelare e, pertanto, non è privo di ragione prevedere la possibilità, per il giudice che non accolga tale domanda, di provvedere anche sulle spese processuali.

Così ricostruita la *ratio* della norma censurata, quest'ultima appare il frutto dell'esercizio non irragionevole della discrezionalità di cui, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, gode il legislatore ordinario nel configurare gli istituti processuali.

Non sussiste neppure la prospettata lesione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione, poiché la parte privata vittoriosa nella fase cautelare ben può ottenere il rimborso delle spese relative a questa fase ove risulti vittoriosa nel merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, undicesimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), introdotto dall'art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0642

N. **266**

Sentenza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Funzioni del magistrato di sorveglianza - Attribuzione, secondo l'interpretazione vigente, della competenza a decidere in ordine alle lesioni dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti dell'amministrazione penitenziaria - Denunciata limitazione della effettività della tutela giurisdizionale nonché violazione dei principi di eguaglianza, del giusto processo e del buon andamento della pubblica amministrazione, del diritto di difesa e della finalità rieducativa della pena - Omessa formulazione di un *petitum* specifico; richiesta di intervento che postula scelte discrezionali spettanti al legislatore e precluse alla Corte; omessa verifica della praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione - Inammissibilità della questione.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 35, 14-*ter* e 71.
– Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 35, 14-*ter* e 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi dal Magistrato di sorveglianza di Nuoro, con due ordinanze dell'11 febbraio 2009, iscritte ai nn. 100 e 101 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1ª serie speciale, dell'anno 2009;

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

Udito nella Camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1. — Il Magistrato di sorveglianza di Nuoro, con due ordinanze di analogo tenore in data 27 gennaio 2009, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113 della Costituzione, «ed ai principi generali sulla giurisdizione», questione di legittimità costituzionale degli articoli 35, 14-*ter* e 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nell'interpretazione vigente che attribuisce al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere in ordine alle lesioni dei diritti e delle posizioni giuridiche dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria».

2. — Il rimettente, all'esito dell'udienza celebrata a seguito della procedura di cui all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, riferisce di essere chiamato a decidere su due reclami, presentanti da altrettanti detenuti in espiazione di pena nella casa circondariale di Nuoro. I reclamanti hanno chiesto al Magistrato di sorveglianza di decidere in ordine alla loro permanenza nel circuito detentivo E. I. V. (Elevato Indice di Vigilanza), istituito con circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 3479/5929 del 9 luglio 1998 e destinato alla custodia dei detenuti di «particolare pericolosità soggettiva». Essi sono stati inseriti in tale circuito contestualmente al trasferimento nella detta casa circondariale, a seguito della dichiarazione d'inefficacia del decreto ministeriale di sottoposizione al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in forza di ordinanze dell'8 giugno 2005 e del 17 gennaio 2006 dei Tribunali di sorveglianza di Torino e di Roma.

3. — Il giudice *a quo* espone che le doglianze dei due detenuti riguardano il regime cui sono sottoposti e l'idoneità dello stesso a garantire il perseguimento del percorso di rieducazione, a cui deve tendere l'esecuzione della pena, possibilmente attraverso strumenti adeguati alla sua realizzazione, come stabilito dall'art. 27, terzo comma, Cost.

È specifico dovere dell'amministrazione penitenziaria — prosegue il rimettente — fornire al detenuto un trattamento rieducativo adeguato e conforme alle sue reali condizioni e necessità, periodicamente riscontrate e valutate in relazione alle modificazioni dei comportamenti e della personalità. A tale dovere corrisponde il diritto del detenuto ad un'esecuzione della pena organizzata e modulata in guisa da consentirgli di realizzare un percorso reale di recupero e risocializzazione, diritto costituzionalmente garantito che scaturisce proprio dalla condizione di detenuto in espiazione di pena ed è funzionale alla realizzazione dei principi di uguaglianza e pari dignità sociale, che l'art. 3, primo comma, Cost. assicura a tutti i cittadini.

In questo quadro si pone il problema dell'esperibilità, da parte del reclamante, di adeguati strumenti giurisdizionali per la tutela effettiva della speciale posizione giuridica che egli assume lesa, cioè del diritto ad un trattamento penitenziario consono e rispondente al concreto grado di «rieducazione» conseguito, tale da non vanificare i progressi realizzati in termini di acquisizione di adeguate capacità di onesto reinserimento nella società libera.

In particolare, va verificato se il rimedio generale previsto dall'art. 35 dell'ordinamento penitenziario costituisca, nel caso specifico, strumento idoneo a decidere sulla lesione — per atti o fatti dell'amministrazione relativi all'assegnazione al circuito E. I. V. del detenuto e alla sua permanenza *ad libitum* nello stesso — del diritto del medesimo detenuto alla «rieducazione» e se, attraverso questo strumento, il magistrato di sorveglianza possa e debba adottare provvedimenti conseguenti di natura giurisdizionale, dotati di forza cogente, diversi ed ulteriori rispetto a quelli costituenti espressione del dovere di vigilanza e prospettazione attribuitogli dall'art. 69, primo e secondo comma, del detto ordinamento ovvero del previsto potere/dovere d'impartire, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati, come stabilito dal quinto comma della stessa norma.

4. — Il rimettente ricostruisce la vicenda giurisprudenziale del diritto di reclamo disciplinato dall'art. 35 dell'ordinamento penitenziario e dall'art. 70 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà).

Nel richiamare la sentenza n. 26 del 1999 della Corte costituzionale, egli osserva che, a seguito di questa, la giurisprudenza dei magistrati di sorveglianza e della Corte di cassazione, nonché parte della dottrina, ha configurato *ex novo* il reclamo di cui al citato art. 35, attribuendogli carattere giurisdizionale nel prevedere la possibilità di decidere mediante l'adozione della procedura prevista dagli artt. 69, sesto comma, e 14-*ter* per i reclami dei detenuti e degli internati concernenti: *a)* l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali; *b)* le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa.

Il giudice *a quo* ricorda, quindi, i contrasti insorti nella giurisprudenza e pone l'accento sulla sentenza della Corte di cassazione (Sezioni unite penali, 26 febbraio 2003, n. 25079), resa per decidere su quei contrasti. Osserva che detta pronunzia, partendo dall'analisi della sentenza di questa Corte n. 26 del 1999 e di quelle precedenti, enuncia il principio secondo cui «l'esistenza di un microsistema entro il quale lo stato di detenzione, lasciando sopravvivere posizioni soggettive e spazi di tutela giurisdizionale coincidenti col diritto di azione, anche a prescindere dalle tipizzazioni stratificate da novazioni legislative o da decisioni della Corte costituzionale, impone la verifica dello strumento attivabile, da attivare sempre e comunque in un modello diretto ad investire la magistratura di sorveglianza».

All'esito di tale verifica, il giudice di legittimità perviene all'interpretazione secondo cui il mezzo di tutela contro la lesione delle posizioni soggettive del detenuto non può che essere ricondotto agli artt. 14-*ter*, 69 e 71 dell'ordinamento penitenziario.

Ad avviso del rimettente, il significato della decisione delle Sezioni unite penali, per quanto qui interessa, «è che la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario, lasciando sopravvivere gli stessi

(in particolare il 35) si sia risolta, in sostanza, in un invito alla magistratura di sorveglianza monocratica ad adottare, per la decisione dei reclami dei detenuti, pur in assenza di specifiche previsioni legislative, modelli procedimentali predisposti e disciplinati in relazione a materie particolari, comunque rientranti nella competenza giurisdizionale assegnatagli dall'ordinamento penitenziario ed idonei, perciò stesso, ad elidere, superandolo per via interpretativa, il vizio di costituzionalità "parziale" rilevato dal giudice delle leggi».

Tuttavia, secondo il giudice *a quo*, la sentenza della Corte costituzionale n. 341 del 2006 — dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto comma, lettera *a)*, della legge n. 354 del 1975 — avrebbe messo in crisi il modello di «integrazione interpretativa» delineato dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione. Infatti, sarebbe stato sgombrato dal campo interpretativo «il canone secondo cui tutto quel che attiene al trattamento penitenziario, in ossequio al principio della funzione rieducativa della pena, sia sempre e comunque demandato alla cognizione della magistratura di sorveglianza, indipendentemente dalla natura dei diritti e degli interessi coinvolti ed a prescindere dagli strumenti processuali disponibili».

In questa prospettiva, anche la funzione di rimedio generale, assegnata all'art. 35 della legge n. 354 del 1975, integrato in via interpretativa con il ricorso alla procedura di cui agli artt. 14-*ter* e 71 della stessa legge, risulta essere non più appagante quale norma di chiusura del «microsistema» del diritto penitenziario, sicché nascono di nuovo i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 35, nell'interpretazione configurata dal diritto vivente.

In particolare, nel caso in esame, il rimettente considera fondato il dubbio che il reclamo previsto nella detta norma, pur deciso con la procedura di cui all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, possa non assicurare al reclamante e all'amministrazione controinteressata la tutela giurisdizionale prevista dall'art. 113, primo comma, Cost., tutela che può essere soltanto quella disciplinata dall'art. 111, primo e secondo comma, Cost., attraverso il giusto processo regolato dalla legge, svolto nel contraddittorio delle parti in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale.

In primo luogo, i citati artt. 14-*ter* e 71 non prevedono che l'amministrazione sia parte nel procedimento, potendo presentare soltanto memorie, mentre è previsto che il reclamante, oltre a poter presentare memorie, partecipi ad esso col ministero del difensore.

Inoltre, il dato che il magistrato di sorveglianza sia organo deputato a vigilare sull'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena ed abbia il dovere di prospettare all'amministrazione penitenziaria anche le esigenze relative all'attuazione del trattamento rieducativo nei confronti dei detenuti, impartendo le disposizioni destinate ad eliminare le violazioni dei diritti degli stessi, lascia ritenere, ad avviso del rimettente, che, qualora egli nulla abbia segnalato a fronte di determinati atti o comportamenti dell'amministrazione penitenziaria, per ciò solo li abbia ritenuti legittimi. Qualora, invece, abbia chiesto all'amministrazione di apportare delle modifiche, avrebbe palesato di considerare non conformi al diritto quegli atti o comportamenti.

In entrambi i casi potrebbe sorgere il dubbio che il magistrato di sorveglianza non sia giudice terzo, «a meno di non ritenere, ma ciò in evidente contrasto con il secondo comma dell'art. 113 della Costituzione, che la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria, relativi al trattamento dei detenuti, sia esclusa perché limitata al mezzo di impugnazione costituito dal reclamo ai sensi dell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario».

Se poi il magistrato di sorveglianza dovesse ritenere, con decisione assunta con la procedura di cui agli artt. 14-*ter* e 71 dell'ordinamento penitenziario, che l'atto o l'inerzia dell'amministrazione si siano concretati in un'effettiva lesione del diritto del detenuto, bisogna chiedersi quale valore vincolante la sua decisione potrebbe avere nei confronti dell'amministrazione medesima.

Escluso che l'atto illegittimo, senza espressa previsione di legge (art. 113, terzo comma, Cost.), possa essere annullato con pronunzia del giudice ordinario, o che il magistrato di sorveglianza in caso d'inerzia possa nominare un commissario *ad acta*, anche l'eventuale disapplicazione dell'atto illegittimo sarebbe priva di effettività, quanto alla reale tutela del diritto al trattamento rieducativo, perché questo si svolge tutto attraverso atti dell'amministrazione penitenziaria, emanati ed applicati dai suoi stessi organi ai vari livelli. Pertanto, seppure determinata con l'adozione della procedura di cui all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, ed anche se confermata dalla Corte di cassazione, l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, che dovesse dichiarare illegittima l'assegnazione del detenuto al circuito E. I. V., non condurrebbe a far cessare la violazione del diritto del detenuto medesimo ad un trattamento conforme al grado di risocializzazione conseguito.

L'ordinanza avrebbe, in concreto, la medesima efficacia di una segnalazione ai sensi dell'art. 69, primo e quarto comma, dell'ordinamento penitenziario e il diritto del detenuto rimarrebbe privo di tutela, con l'ulteriore conseguenza di un inutile dispendio di mezzi ed attività, in contrasto col principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

In conclusione, secondo il rimettente, «con riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per le ragioni sopra esposte, deve ritenersi che l'assetto normativo vigente, quale venutosi a delineare attraverso le decisioni interpretative dei giudici di merito e di legittimità, non garantisca al reclamante e all'amministrazione controinteressata la possibilità di rivolgersi ad un giudice terzo il quale, attraverso un giusto processo svolto in contraddittorio tra le parti, assuma una decisione che della giurisdizione non abbia solo il nome e la forma ma anche la sostanza e la forza vincolante».

La questione, ad avviso del giudice *a quo*, è rilevante, «attenendo alla sussistenza della giurisdizione del Giudice rimettente nel procedimento in corso; attenendo altresì alla concreta efficacia dell'ordinanza nella quale sarebbe destinato a culminare il procedimento».

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha spiegato intervento in entrambi i giudizi di legittimità costituzionale, sostenendo l'infondatezza della questione.

A suo avviso, la tutela assicurata ai diritti e alle posizioni giuridiche dei detenuti dal combinato disposto degli artt. 35, 14-*ter* e 71 della legge n. 354 del 1975 risulta rispondente ai vigenti principi costituzionali in materia di giurisdizione.

Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 341 del 2006 e n. 543 del 1983; ordinanza n. 121 del 1994), la scelta del legislatore in favore del rito camerale non è illegittima in sé, ma solo in quanto non siano assicurati lo scopo e la funzione del processo, in particolare il contraddittorio. La Costituzione non impone un modello vincolante di processo, lasciando il legislatore ordinario libero di conformare gli istituti processuali, purché essi siano in grado di assicurare un nucleo minimo di difesa.

Non giova richiamare, a sostegno della tesi sulla incostituzionalità della norma in questione, la circostanza che, con la sentenza n. 341 del 2006, la Corte costituzionale abbia dichiarato l'illegittimità dell'art. 69, sesto comma, lettera *a)*, della legge n. 354 del 1975, in quanto tale decisione è giustificata dalla ritenuta inidoneità della disciplina processuale censurata ad assicurare lo scopo e la funzione del processo, con specifico riferimento alle controversie di lavoro nascenti da prestazioni lavorative dei detenuti. Tale *ratio decidendi* non può essere estesa alla disciplina in esame, concernente la tutela giurisdizionale assicurata al detenuto nei confronti di atti dell'amministrazione, incidenti sul trattamento penitenziario *stricto sensu*.

Né può essere condiviso l'assunto del giudice *a quo* secondo cui il ruolo di vigilanza sugli istituti di prevenzione e pena, istituzionalmente svolto dal magistrato di sorveglianza, ne farebbe venir meno la terzietà, qualora fosse chiamato ad accertare la sussistenza in concreto di lesioni delle situazioni giuridiche dei detenuti, derivanti dall'operato dell'amministrazione penitenziaria.

La terzietà del magistrato di sorveglianza è un tratto appartenente a tale organo giudiziario in virtù della sua collocazione all'interno del relativo ordine. Comunque, al fine di evitare l'evenienza paventata dal giudice *a quo*, soccorrono gli istituti di diritto processuale relativi all'astensione e alla ricusazione.

Considerato in diritto

1. — Il Magistrato di sorveglianza di Nuoro, con le due ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, dubita — in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113 della Costituzione «ed ai principi generali sulla giurisdizione» — della legittimità costituzionale degli articoli 35, 14-*ter* e 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nell'interpretazione vigente che attribuisce al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere in ordine alle lesioni dei diritti e delle posizioni giuridiche dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria».

Il giudice *a quo* è stato chiamato a decidere sui reclami, proposti da due condannati in espiazione di pena reclusi nella casa circondariale di Nuoro. Con i reclami, formulati ai sensi dell'art. 35 della legge n. 354 del 1975, gli istanti hanno chiesto la «declassificazione» dal circuito E. I. V. (Elevato Indice di Vigilanza), istituito con circolare del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (D. A. P.) n. 3479/5929 e destinato alla custodia di detenuti «di particolare pericolosità soggettiva». Essi sono stati inseriti in tale circuito contestualmente al trasferimento nella detta casa circondariale, a seguito delle dichiarazioni d'inefficacia, emesse dai Tribunali di sorveglianza di Roma e di Torino, dei provvedimenti con i quali erano stati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Il rimettente ricostruisce gli aspetti salienti del diritto di reclamo disciplinato dal citato art. 35, richiama la sentenza di questa Corte n. 26 del 1999 e le conclusioni alle quali la giurisprudenza di legittimità è pervenuta, sulla scorta di tale sentenza, individuando il procedimento di cui agli artt. 14-*ter* e 71 della legge n. 354 del 1975 come il più idoneo per la decisione sui reclami stessi.

Tuttavia, il giudice *a quo* ritiene tale approdo ermeneutico non appagante, perché non in grado di assicurare al reclamante e all'amministrazione controinteressata la tutela giurisdizionale prevista dall'art. 113, primo comma, Cost., come meglio esposto in narrativa. Afferma, pertanto, che è configurabile la violazione dei parametri costituzionali sopra indicati.

Ad avviso del Magistrato di sorveglianza, la questione è rilevante, «attenendo alla sussistenza della giurisdizione del Giudice remittente nel procedimento in corso; attenendo altresì alla concreta efficacia dell'ordinanza nella quale sarebbe destinato a culminare il procedimento».

2. — I due giudizi, avendo ad oggetto la medesima questione, vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. — La questione è inammissibile per più profili concorrenti.

4. — Si deve premettere che, come emerge dall'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, intitolato «diritto di reclamo», i detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, a varie autorità, nella norma stessa indicate, nonché al magistrato di sorveglianza. L'esercizio di tale diritto può avere finalità diverse, a seconda dell'oggetto del reclamo o del contenuto della domanda. Per quanto riguarda il magistrato di sorveglianza (la cui posizione viene qui in rilievo), mentre in alcune ipotesi le determinazioni che egli è chiamato ad adottare non esorbitano dall'ambito amministrativo, altre volte è posta in discussione la concreta tutela di un diritto del detenuto che, pur trovandosi in stato di privazione della libertà personale, resta sempre titolare di diritti incomprimibili, il cui esercizio non è rimesso alla semplice discrezionalità dell'autorità amministrativa preposta all'esecuzione della pena detentiva e la cui tutela, pertanto, non sfugge al giudice dei diritti (sentenze n. 212 del 1997 e n. 410 del 1993).

Nel caso in esame, i reclamanti chiedono di non essere mantenuti in un regime comportante un più restrittivo trattamento penitenziario e fanno quindi valere situazioni giuridiche cui va riconosciuta la consistenza di diritti soggettivi.

Al riguardo, questa Corte, con la citata sentenza n. 212 del 1997, già ebbe a porre in luce che «poiché nell'ordinamento, secondo il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità del diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere, è inevitabile riconoscere carattere giurisdizionale al reclamo al magistrato di sorveglianza che l'ordinamento appresta a tale scopo».

Successivamente, con sentenza n. 26 del 1999, questa Corte, dopo aver rilevato che il procedimento instaurato attraverso l'esercizio del generico diritto di «reclamo», delineato nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario nonché nell'art. 70 del relativo regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1978, n. 431), era privo dei requisiti minimi necessari per poterlo ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale, osservò che nella normativa di settore mancava un rimedio giurisdizionale che potesse essere considerato di carattere generale e, quindi, suscettibile di essere esteso anche alla fattispecie in esame. Pertanto, nel sollecitare il legislatore all'esercizio della funzione legislativa che ad esso compete, dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 della legge n. 354 del 1975, quest'ultimo come sostituito dall'art. 21 della legge del 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale».

La citata decisione enuncia il principio secondo cui il rimedio previsto dagli artt. 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario avverso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria potenzialmente lesivi dei diritti dei detenuti e degli internati, deve essere trattato con le forme dei procedimenti giurisdizionali. Esso, oltre a sollecitare l'intervento del legislatore (finora mancato), richiede anche ai giudici di ricercare, con gli strumenti dell'interpretazione sistematica, una soluzione conforme a Costituzione. E ciò, in effetti, è avvenuto, perché la Corte di cassazione, pronunciando a Sezioni unite penali, con sentenza del 26 febbraio 2003, n. 25079, decidendo sul contrasto giurisprudenziale insorto circa la natura del provvedimento del magistrato di sorveglianza reso ai sensi del citato art. 35, ha affermato che, se un'interpretazione della normativa ordinaria conforme a Costituzione impone di rinvenire un mezzo di tutela definito dai caratteri della giurisdizione contro la lesione delle posizioni soggettive del detenuto, secondo le progressive sequenze ermeneutiche indicate dalla sentenza n. 26 del 1999, un simile mezzo non può che ricondursi — proprio per le esigenze di speditezza e semplificazione che devono distinguerlo, considerando le posizioni soggettive fatte valere — a quello di cui agli artt. 14-*ter* e 69 dell'ordinamento penitenziario, che prevede la procedura del reclamo al magistrato di sorveglianza nelle materie indicate dalla prima di tali disposizioni.

Successivamente la giurisprudenza risulta essersi adeguata a tale indirizzo ermeneutico (Cass., sentenze n. 7791 del 2008 e n. 46269 del 2007), che peraltro è conforme anche ai principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 11 gennaio 2005, n. 33965/96).

5. — Il giudice *a quo*, che — come emerge dalle ordinanze di rimessione — in entrambi i casi al suo esame ha proceduto nelle forme di cui all'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, fissando l'udienza alla quale hanno partecipato il difensore e il pubblico ministero, non ignora il contesto sopra descritto. Ritiene però che la sentenza di questa Corte n. 341 del 2006, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto comma, lettera *a)*, della legge n. 354 del 1975, avrebbe «messo in crisi il modello di integrazione interpretativa» delineato dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione. Ciò perché sarebbe stato «sgombrato dal campo interpretativo il canone secondo cui tutto quel che attiene al trattamento penitenziario, in ossequio al principio della funzione rieducativa della pena, sia sempre e comunque demandato alla cognizione della magistratura di sorveglianza, indipendentemente dalla natura dei diritti e degli interessi coinvolti ed a prescindere dagli strumenti processuali disponibili».

Ma, così opinando, il rimettente cade in un errore interpretativo.

La sentenza di questa Corte n. 341 del 2006 ritenne illegittima ogni «irrazionale ingiustificata discriminazione», con riguardo ai diritti inerenti alle prestazioni lavorative, tra i detenuti e gli altri cittadini; affermò che sia i detenuti sia le rispettive controparti avevano diritto ad un procedimento giurisdizionale basato sul contraddittorio, come imposto dagli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.; considerò il procedimento di cui all'art. 14-*ter* della legge n. 354 del 1975, imposto dalla norma censurata per tutte le controversie civili nascenti dalle prestazioni lavorative dei detenuti, inidoneo — se riferito alle controversie di lavoro — ad assicurare un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa (ponendo in evidenza, tra l'altro, che il terzo eventualmente interessato quale controparte del lavoratore restava addirittura escluso dal contraddittorio); e pervenne, quindi, alla declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma denunziata, che demandava al magistrato di sorveglianza di decidere sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti «l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali».

Come si vede, dunque, la sentenza *de qua* non incise affatto sulla competenza generale della magistratura di sorveglianza, ma si pronunciò con riguardo ad una ben precisa tipologia di reclami in materia di lavoro, ossia con riferimento a situazioni giuridiche per le quali nell'ordinamento generale è istituito un giudice specializzato. Pertanto, resta valido quanto già affermato da questa Corte con la citata sentenza n. 212 del 1997, per la quale l'ordinamento penitenziario, nel configurare l'organizzazione dei «giudici di sorveglianza» (magistrati e tribunale di sorveglianza) «ha dato vita ad un assetto chiaramente ispirato al criterio per cui la funzione di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti è posta in capo a tali uffici della magistratura ordinaria».

6. — Ciò posto, gli argomenti, sulla cui base il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma denunziata, possono essere riassunti come segue: *a)* gli artt. 14-*ter* e 71 dell'ordinamento penitenziario non prevedono che l'amministrazione sia parte nel procedimento, potendo soltanto presentare memorie, mentre il reclamante può presentare memorie e partecipare al procedimento col ministero del difensore; *b)* la posizione del magistrato di sorveglianza (organo preposto a vigilare sull'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e ad impartire le disposizioni necessarie ad eliminare le violazioni dei diritti dei detenuti) è tale da far dubitare che egli «possa essere giudice terzo quando sia chiamato a decidere della legittimità dell'agire dell'amministrazione penitenziaria e della sussistenza, in concreto, di lesioni delle posizioni soggettive di singoli detenuti derivanti da atti della stessa amministrazione», sicché, «visto l'attuale assetto normativo in materia penitenziaria, il rischio potrebbe essere quello che il magistrato di sorveglianza possa essere, nella specifica ipotesi, giudice di se stesso»; *c)* eventuali provvedimenti del detto magistrato, ancorché assunti con la procedura di cui agli artt. 14-*ter* e 71 dell'ordinamento penitenziario, non avrebbero carattere vincolante per l'amministrazione e sarebbero privi di effettività, dovendosi escludere che l'atto amministrativo illegittimo possa essere annullato con provvedimento del giudice ordinario, in assenza di espressa previsione normativa (art. 113, terzo comma, Cost.), oppure che il magistrato di sorveglianza, in caso d'inerzia, possa nominare un commissario *ad acta*, mentre anche l'eventuale disapplicazione dell'atto illegittimo sarebbe destinata a restare priva di efficacia, in quanto tutto il trattamento del detenuto si svolge attraverso atti dell'amministrazione penitenziaria; *d)* con riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per le ragioni esposte deve ritenersi che l'assetto normativo vigente non garantisca al reclamante e all'amministrazione controinteressata la possibilità di rivolgersi ad un giudice terzo, il quale, attraverso un giusto processo svolto in contraddittorio tra le parti, «assuma una decisione che della giurisdizione non abbia solo il nome e la forma ma anche la sostanza e la forza vincolante».

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, l'unica via per assicurare al reclamante e all'amministrazione controinteressata una tutela conforme ai principi costituzionali è quella di adire il Giudice delle leggi, «affinché vengano accolti i dubbi di legittimità costituzionale con riferimento alla disposizione di cui all'art. 35 dell'ordinamento penitenziario nell'accezione e con la funzione venutesi a delineare a seguito della giurisprudenza e dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione».

6.1. — Orbene, un primo profilo d'inammissibilità si ravvisa nel fatto che entrambe le ordinanze di rimessione omettono di formulare un *petitum* specifico, lasciando così indeterminato l'intervento che questa Corte dovrebbe compiere e trascurando d'indicare se esso dovrebbe essere di tipo caducatorio o additivo.

Per costante giurisprudenza, il difetto di un *petitum* specifico o determinato rende inammissibile la questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: ordinanze n. 117 del 2009; n. 98 del 2009; n. 70 del 2009; n. 380 del 2008; n. 58 del 2008; n. 393 del 2007 e n. 279 del 2007).

6.2. — Sotto altro aspetto, dalle ordinanze di rimessione emerge in modo pressoché testuale che il giudice *a quo*, pur formulando le sue censure con riferimento alle tre norme indicate in epigrafe, in realtà mette in discussione il ruolo complessivo del magistrato di sorveglianza e la posizione nella quale tale organo viene a trovarsi nei rapporti con l'amministrazione penitenziaria. Ciò risulta con chiarezza dalla parte in cui egli ritiene «fondatamente dubitabile che il magistrato di sorveglianza possa essere giudice terzo quando sia chiamato a decidere della legittimità dell'agire dell'amministrazione penitenziaria e della sussistenza, in concreto, di lesioni delle posizioni soggettive di singoli detenuti derivanti da atti della stessa amministrazione»; dalla parte in cui egli dubita dell'efficacia dei propri provvedimenti nei confronti dell'amministrazione (ed anzi sembra escluderla), in quanto il trattamento rieducativo «per quel che attiene alla sua fase intramuraria (quella che non si esplica con la concessione di misure premiali e/o misure alternative) si svolge tutto attraverso atti dell'Amministrazione penitenziaria, emanati ed applicati dai suoi stessi organi ai vari livelli»; ed ancor più dalla parte in cui, a suo avviso, si deve ritenere che «l'assetto normativo vigente, venutosi a delineare attraverso le decisioni interpretative dei giudici di merito e di legittimità, non garantisca al reclamante e alla amministrazione controinteressata la possibilità di rivolgersi ad un giudice terzo».

A prescindere dal carattere astratto di tali proposizioni, risulta palese che il rimettente auspica in sostanza un intervento non precisato, ma comunque diretto a realizzare una modifica non costituzionalmente obbligata, in quanto idoneo ad introdurre una diversa disciplina della magistratura di sorveglianza e della sua posizione nel contesto dell'ordinamento penitenziario, o addirittura una diversa ripartizione delle competenze giurisdizionali, come sembrerebbe desumibile dall'affermazione secondo cui la questione sarebbe rilevante in quanto attinente (tra l'altro) «alla sussistenza della giurisdizione del Giudice remittente nel procedimento in corso».

Ma tale intervento postula scelte normative discrezionali, rientranti nella competenza esclusiva del legislatore, sicché esula dalla sfera dei poteri di questa Corte.

Ne deriva un autonomo motivo d'inammissibilità della questione (*ex plurimis*: sentenze n. 175 del 2004 e n. 228 del 1999; ordinanze n. 83 del 2007, n. 254 del 2005 e n. 305 del 2001).

6.3. — Infine, sotto un terzo profilo, il giudice *a quo* ha omesso di verificare se le norme censurate siano suscettibili di una interpretazione conforme a Costituzione.

In particolare: *a)* in ordine al rilievo che gli artt. 14-*ter* e 71 dell'ordinamento penitenziario non prevedono la partecipazione al procedimento dell'amministrazione, alla quale è riservato soltanto il potere di presentare memorie, il rimettente ha trascurato di considerare che il procedimento di cui alla prima delle norme ora citate stabilisce che esso si svolga con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie. Pertanto, è rimasta non esplorata la possibilità che le posizioni di detta amministrazione siano rappresentate per l'appunto dal pubblico ministero nel contraddittorio col difensore del reclamante; *b)* sulla posizione del magistrato di sorveglianza nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, a parte quanto rilevato nel paragrafo precedente in termini generali, il rimettente non ha considerato che, a garanzia del principio costituzionale circa l'imparzialità del giudice nelle fattispecie concrete, sono contemplati gli istituti dell'astensione e della ricusazione, aventi un ampio ambito di applicazione che si estende a tutti i tipi di procedimento giurisdizionale (e, tendenzialmente, anche ai provvedimenti non giurisdizionali); *c)* quanto al presunto carattere non vincolante per l'amministrazione dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, il rimettente, pur non ignorando l'art. 69 dell'ordinamento penitenziario (peraltro non oggetto di censure), ritiene tuttavia che l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, che dovesse dichiarare non legittima l'assegnazione del detenuto al circuito E. I. V., avrebbe efficacia analoga a quella di una segnalazione ai sensi del citato art. 69, primo e quarto comma.

Ma questa lettura non considera che la norma dispone, nel quinto comma (ultimo periodo), che il magistrato di sorveglianza «impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati». La parola «disposizioni», nel contesto in cui è inserita, non significa segnalazioni (tanto più che questa modalità d'intervento forma oggetto di apposita previsione nel primo comma dell'art. 69), ma prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue.

Il rimettente non ha motivato in modo sufficiente in ordine alle ragioni che gli impedirebbero di adottare una interpretazione costituzionalmente corretta della normativa *de qua*, così incorrendo in un ulteriore profilo di inammissibilità (*ex plurimis*: ordinanze n. 341 del 2008, n. 268 del 2008 e n. 193 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 35, 14-*ter *e 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 27, terzo comma, 97, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113 della Costituzione, «ed ai principi generali sulla giurisdizione», dal Magistrato di sorveglianza di Nuoro con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0643

N. **267**

Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Superamento dei limiti massimi di velocità di oltre 40 e non più di 60 Km/h - Sanzioni amministrative accessorie - Sospensione della patente ed inibizione alla guida del veicolo dalle ore 22 alle ore 7 del mattino - Mancata previsione di un trattamento sanzionatorio differenziato a favore di chi utilizza il veicolo come strumento di lavoro - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di solidarietà sociale, del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e della tutela del lavoro - Formulazione di *petitum* indeterminato in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 6 (*recte*: comma 9), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, nel testo risultante dalla legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160.
– Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160, promosso dal Giudice di pace di Trieste nel procedimento vertente tra S. F. e il Prefetto di Trieste con ordinanza del 3 dicembre 2008, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2009;

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Giudice di pace di Trieste, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale «dell'art. 142, comma 6» (*recte*: comma 9), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160;

che il remittente precisa di essere investito dell'opposizione proposta avverso un provvedimento del Prefetto della Provincia di Trieste, con il quale — a carico del conducente di un veicolo, responsabile dell'infrazione stradale prevista dal comma 9 del già citato art. 142 — è stata disposta, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, non soltanto la sospensione della patente per un mese, ma anche il divieto di utilizzazione del veicolo «per ulteriori tre mesi successivi nella fascia oraria che va dalle 22 alle 7 del mattino»;

che il giudice *a quo* — nel dedurre che il soggetto opponente è un lavoratore subordinato, addetto anche a turni notturni, il quale, pertanto, utilizza la propria vettura anche nella fascia oraria suddetta per recarsi presso il luogo di lavoro — dubita della legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 142;

che viene ipotizzato, in primo luogo, il contrasto con l'art. 27 Cost., e ciò sul presupposto che neppure «le sanzioni depenalizzate» possano «consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»;

che, in secondo luogo, si assumono violati anche gli artt. 2 e 3 Cost., in base al rilievo che, sebbene nell'ordinamento giuridico italiano «sussista il primato della legge», siffatto primato deve essere pur sempre connesso «alle esigenze di solidarietà sociale, come il permettere di lavorare ed esistere dignitosamente», ciò che imporrebbe al legislatore di addivenire «ad un'equilibrata e flessibile disciplina, bilanciando diritti e doveri in punto di sospensione della patente»;

che detta evenienza non ricorrerebbe nel caso di specie, giacché la norma censurata non terrebbe «conto dei diritti del lavoratore, sospendendo una patente che serve a quest'ultimo per esercitare il suo lavoro», donde la violazione anche degli artt. 35 e 38 della Carta fondamentale;

che in forza di tali rilievi il remittente ha concluso per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, nella parte in cui non tiene «conto dei diritti del lavoratore», prevedendo la sospensione della patente di guida «senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento» a tali diritti;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo una declaratoria di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza;

che in ordine al primo profilo viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte (ordinanze nn. 164 e 303 del 2006; nn. 453 e 423 del 2005) che reputa inammissibile la questione di legittimità costituzionale in caso di «genericità della motivazione in ordine alla contrarietà della norma denunciata ai parametri evocati»;

che l'esito della declaratoria di inammissibilità viene, inoltre, prospettato anche in relazione alla circostanza che la dedotta «difficoltà di svolgimento della prestazione lavorativa nelle ore notturne» sarebbe stata «meramente allegata ma non suffragata da alcun elemento di riscontro»;

che detta evenienza — secondo la difesa statale — non sarebbe, poi, in nessun caso «idonea a sostanziare la postulata lesione del diritto al lavoro», giacché il contenuto di quest'ultimo può essere «modellato dal legislatore per tenere ragionevolmente conto di altre esigenze costituzionalmente rilevanti» (è richiamata la sentenza n. 427 del 2000), esigenze tra le quali deve certamente annoverarsi la prevenzione di condotte potenzialmente pericolose per la sicurezza e l'incolumità pubblica;

che su tali basi, e non senza rilevare come non conferente sarebbe il richiamo compiuto dal remittente all'art. 27 Cost., non essendo dato comprendere in quale misura l'inibizione all'uso temporaneo dell'automobile nelle ore di minore traffico possa risolversi in un trattamento contrario al senso di umanità, la difesa statale ha chiesto dichiararsi la questione non fondata.

Considerato che il Giudice di pace di Trieste ha sollevato — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale «dell'art. 142, comma 6» (*recte*: comma 9), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160;

che la norma censurata sanziona, sul piano amministrativo, la condotta del conducente che superi di oltre 40 km/h, ma di non oltre 60 km/h, i limiti massimi di velocità, prevedendo, a suo carico, la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida e quella della inibizione alla guida del veicolo, nella fascia oraria che va dalle ore 22 alle ore 7 del mattino;

che, secondo il giudice *a quo*, il legislatore avrebbe fissato tale sanzione senza aver «tenuto conto dei diritti del lavoratore» e, dunque, «senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento» a tali diritti, di talché la sua applicazione si risolverebbe addirittura in un «trattamento contrario al senso di umanità»;

che il remittente — nel rivendicare la necessità di un trattamento differenziato, nell'applicazione della norma censurata (o meglio della sanzione accessoria da essa prevista), a beneficio di quei soggetti che utilizzano il proprio veicolo come strumento di lavoro — formula, di fatto, la richiesta di un intervento additivo, ciò che è reso evidente dalla circostanza che egli sollecita l'introduzione di «un'equilibrata e flessibile disciplina», da realizzare «bilanciando diritti e doveri» del lavoratore;

che, tuttavia, la questione così sollevata è manifestamente inammissibile poiché il remittente, «omettendo di formulare un *petitum* specifico, lascia indeterminato il contenuto del richiesto intervento additivo e, comunque, non indica una soluzione costituzionalmente obbligata» (così, da ultimo, l'ordinanza n. 135 del 2009), essendosi «limitato a denunciare una presunta situazione di contrasto tra detta disciplina e gli evocati parametri costituzionali […] senza precisare quale intervento di questa Corte, tra i molti astrattamente concepibili, potrebbe assicurare la compatibilità di tale disciplina con le norme costituzionali asseritamente violate» (*cfr.*, *ex multis*, ordinanza n. 417 del 2008).

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. 142, comma 6» (*recte*: comma 9), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera* c*), del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), nel testo risultante dalla relativa legge di conversione 2 ottobre 2007, n. 160, sollevata — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — dal Giudice di pace di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0644

N. **268**

Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni al codice della strada - Obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona - Sanzioni amministrative accessorie - Sospensione della patente di guida da uno a tre anni - Mancata previsione di un trattamento sanzionatorio differenziato a favore di chi utilizza il veicolo come strumento di lavoro - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di solidarietà sociale, del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e della tutela del lavoro - Formulazione di *petitum* indeterminato in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 189, comma 6.
– Costituzione, artt. 2, 3, 27, 35 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Trieste nel procedimento vertente tra M.D. e il Prefetto di Trieste con ordinanza del 3 dicembre 2008, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1ª serie speciale, dell'anno 2009;

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Giudice di pace di Trieste, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che il remittente premette di essere investito dell'opposizione proposta dal conducente di un veicolo a carico del quale — contestato il reato previsto dal comma 6 del citato art. 189, ed in attesa della definizione del procedimento penale instaurato nei suoi confronti — è stata disposta, dall'autorità prefettizia, la sospensione cautelativa, per dodici mesi, della patente di guida, ai sensi dell'art. 223, comma 3, del codice della strada;

che il giudice *a quo* — non senza rammentare di aver accolto la richiesta di sospensione cautelativa dell'efficacia dell'impugnato provvedimento — deduce che, definito *medio tempore* il procedimento penale con l'irrogazione anche della sanzione accessoria della sospensione della patente (sempre nella misura di dodici mesi), il provvedimento prefettizio oggetto del giudizio principale «riprendeva vigore» ai sensi della norma censurata;

che il giudice *a quo* — nel dedurre che il soggetto opponente si avvale della patente per ragioni di lavoro — dubita della legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 6;

che viene ipotizzato, in primo luogo, il contrasto con l'art. 27 Cost., e ciò sul presupposto che neppure «le sanzioni depenalizzate» possano «consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»;

che, in secondo luogo, si assumono violati anche gli artt. 2 e 3 Cost., in base al rilievo che, sebbene nell'ordinamento giuridico italiano «sussista il primato della legge», siffatto primato deve essere pur sempre connesso «alle esigenze di solidarietà sociale, come il permettere di lavorare ed esistere dignitosamente», ciò che imporrebbe al legislatore di addivenire «ad un'equilibrata e flessibile disciplina, bilanciando diritti e doveri in punto di sospensione della patente»;

che detta evenienza non ricorrerebbe nel caso di specie, giacché la norma censurata non terrebbe «conto dei diritti del lavoratore, sospendendo una patente che serve a quest'ultimo per esercitare il suo lavoro», donde la violazione anche degli artt. 35 e 38 della Carta fondamentale;

che in forza di tali rilievi il remittente ha concluso per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, nella parte in cui non ha «tenuto conto dei diritti del lavoratore», prevedendo la sospensione della patente di guida «senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento» a tali diritti;

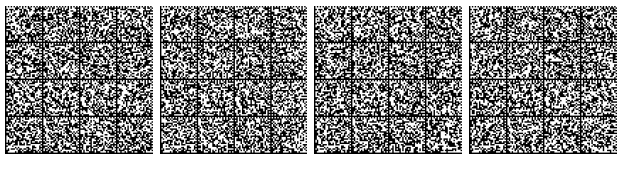
che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo una declaratoria di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza;

che la necessità di una declaratoria di manifesta inammissibilità viene argomentata, in primo luogo, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (ordinanze nn. 164 e 303 del 2006; nn. 453 e 423 del 2005), che reputa inammissibile la questione di legittimità costituzionale in caso di «genericità della motivazione in ordine alla contrarietà della norma denunciata ai parametri evocati»;

che, inoltre, il medesimo esito processuale si imporrebbe — secondo la difesa statale — anche sotto un differente profilo, nel senso che la sospensione provvisoria della patente di guida, disposta dal Prefetto ai sensi dell'art. 223 del codice della strada, «lungi dall'aver ripreso vigore, secondo quanto opinato dal remittente, appare, di contro, assorbita nell'omologa sanzione accessoria comminata dal giudice penale», in via definitiva, a conclusione del procedimento relativo alla fattispecie di reato di cui all'art. 189, comma 6, del codice della strada;

che, pertanto, la questione relativa a tale norma avrebbe dovuto essere sollevata nel procedimento penale, essendo questa la sede della sua applicazione;

che, in ogni caso, il dubbio di costituzionalità avanzato dal remittente sarebbe, nel merito, non fondato, non essendo ipotizzabile «la postulata lesione del diritto al lavoro», giacché il contenuto di quest'ultimo può essere «modellato dal legislatore per tenere ragionevolmente conto di altre esigenze costituzionalmente rilevanti» (è richiamata la sentenza n. 427 del 2000), esigenze tra le quali deve certamente annoverarsi la prevenzione di condotte potenzialmente pericolose per la sicurezza e l'incolumità pubblica;



che su tali basi, e non senza rilevare come non conferente sarebbe il richiamo compiuto dal remittente all'art. 27 Cost., non essendo dato comprendere in quale misura l'inibizione all'uso temporaneo dell'automobile nelle ore di minore traffico possa risolversi in un trattamento contrario al senso di umanità, la difesa statale ha chiesto dichiararsi la questione non fondata.

Considerato che il Giudice di pace di Trieste, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che, in base alla norma censurata, la sospensione della patente si applica, quale sanzione amministrativa accessoria, al contegno penalmente rilevante tenuto dall'utente della strada che, in caso di incidente con danno alle persone, non abbia ottemperato all'obbligo di fermarsi;

che, secondo il giudice *a quo*, il legislatore avrebbe, però, fissato tale sanzione senza aver «tenuto conto dei diritti del lavoratore» e, dunque, «senza parametrare e modulare tale sanzione accessoria amministrativa in modo attento» a tali diritti, di talché la sua applicazione si risolverebbe addirittura in un «trattamento contrario al senso di umanità»;

che il remittente — nel rivendicare la necessità di un trattamento differenziato, nell'applicazione della norma censurata (o meglio della sanzione accessoria da essa prevista), a beneficio di quei soggetti che utilizzano il proprio veicolo come strumento di lavoro — formula, di fatto, la richiesta di un intervento additivo, ciò che è reso evidente dalla circostanza che egli sollecita l'introduzione di «un'equilibrata e flessibile disciplina», da realizzare «bilanciando diritti e doveri» del lavoratore;

che, tuttavia, la questione così sollevata è manifestamente inammissibile;

che rileva, in tale prospettiva, la genericità della richiesta di intervento avanzata dal Giudice di pace di Trieste;

che, nella specie, il remittente, «omettendo di formulare un *petitum* specifico, lascia indeterminato il contenuto del richiesto intervento additivo e, comunque, non indica una soluzione costituzionalmente obbligata» (così, da ultimo, l'ordinanza n. 135 del 2009), essendosi «limitato a denunciare una presunta situazione di contrasto tra detta disciplina e gli evocati parametri costituzionali […] senza precisare quale intervento di questa Corte, tra i molti astrattamente concepibili, potrebbe assicurare la compatibilità di tale disciplina con le norme costituzionali asseritamente violate» (*cfr.*, *ex multis*, ordinanza n. 417 del 2008).

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. 189, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata — in riferimento agli articoli 2, 3, 27, 35 e 38 della Costituzione — dal Giudice di pace di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0645

N. **269**

Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Invalidità civile - Ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento relativo alla domanda di riconoscimento dell'indennità di accompagnamento - Termine di decadenza di sei mesi dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa - Lamentata irragionevolezza per l'assoggettamento indifferenziato al medesimo termine di decadenza previsto per le azioni giudiziarie volte al riconoscimento dello stato di invalidità civile, di cecità, di sordomutismo, di handicap e di disabilità rilevanti ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro - Asserita incidenza sul diritto di difesa e sui principi del giusto processo - Richiesta di intervento riservato alla discrezionalità del legislatore ed indeterminatezza del *petitum* - Manifesta inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazione dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326), art. 42, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, 24, e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, promosso dal Tribunale di Caltagirone nel procedimento vertente tra C.F. e I.N.P.S. ed altro con ordinanza del 9 agosto 2008, iscritta al n. 412 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione di C.F., dell'I.N.P.S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi gli avvocati Michele Todde per C.G., n.q. di amministratore di sostegno di C.F., Alessandro Riccio per l'I.N.P.S. e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, il Tribunale di Caltagirone, nel corso di un procedimento civile promosso da C.F. contro l'I.N.P.S. e il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza emessa il 9 agosto 2008, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326;

che il rimettente ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui assegna il termine di sei mesi per proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento relativo alla domanda di riconoscimento dell'indennità di accompagnamento, sia in contrasto con gli indicati parametri costituzionali;

che, in particolare, tale disposizione sarebbe irragionevole in quanto sottopone al medesimo termine di decadenza la domanda relativa all'accertamento di detto beneficio e quelle afferenti al riconoscimento della cecità civile, del sordomutismo, dell'handicap e della disabilità rilevante ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro;

che in tal modo, a parere del rimettente, il legislatore avrebbe equiparato situazioni diseguali, poiché chi agisce, come nel giudizio principale, per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento è colpito, a differenza delle altre fattispecie sopra indicate, da minorazioni fisiche o psichiche che ne determinano la totale inabilità e, dunque, la assoluta dipendenza da altri;

che, quanto agli artt. 24 e 111 della Costituzione, il Tribunale osserva che proprio le condizioni sanitarie descritte «rendono oltremodo difficoltoso» per il richiedente, in ragione del termine decadenziale «piuttosto breve» imposto, comprendere il significato della legge a lui applicabile e attivarsi tempestivamente al fine di ottenere la tutela giurisdizionale da essa prevista, procurandosi la prova della tempestività dell'azione;

che il rimettente, in punto di rilevanza, ritiene di dover fare applicazione della disposizione censurata, in quanto il giudizio è stato introdotto oltre il termine da essa previsto e il ricorrente non ha dato prova della eventuale tempestività del ricorso proposto;

che si è costituito in giudizio, per mezzo del proprio amministratore di sostegno, il ricorrente nel giudizio principale chiedendo l'accoglimento della questione sollevata;

che si è costituita in giudizio l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che, in via preliminare, l'Istituto di previdenza rileva che il rimettente chiede alla Corte un intervento creativo, dovendo essa individuare un diverso termine di decadenza per proporre l'azione giudiziaria volta ad ottenere l'indennità di accompagnamento;

che, comunque, il rimettente, nel ritenere «piuttosto breve» il termine di sei mesi, non ha reputato lo stesso irragionevole, ma si è limitato ad affermare, in modo apodittico, che esso ha reso più difficile l'esercizio del diritto di difesa del ricorrente senza indicare, peraltro, l'eventuale sussistenza in capo a quest'ultimo delle condizioni sanitarie alle quali è subordinato il riconoscimento dell'indennità richiesta, né se queste hanno determinato l'intempestività del ricorso;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari la questione inammissibile o infondata;

che la difesa erariale osserva che la richiesta del rimettente di individuare un diverso termine di decadenza rispetto a quello indicato dalla disposizione censurata esula dai poteri di questa Corte;

che, nel merito, l'Avvocatura ritiene che non vi è un'apprezzabile diversità di posizione tra chi richiede l'indennità di accompagnamento rispetto a chi aspira a un diverso beneficio collegato ad una delle patologie indicate dall'art. 42 del d.l. n. 269 del 2003, risultando il termine di decadenza indicato dalla disposizione censurata congruo e tale da consentire a tali persone il pieno esercizio dei propri diritti in sede giurisdizionale;

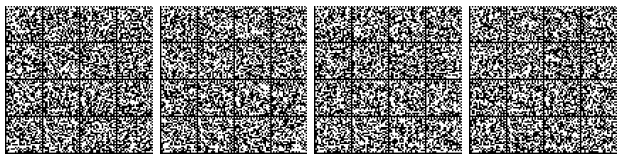
che in prossimità dell'udienza l'Avvocatura e la ricorrente nel giudizio principale hanno depositato memorie: la prima, ribadendo le motivazioni poste a fondamento del proprio atto di costituzione; la seconda, rilevando che il termine indicato dalla disposizione censurata non tiene conto della effettiva conoscenza del provvedimento da impugnare da parte del destinatario che, come nel caso di specie, risulta privo anche di autonoma capacità decisionale.

Considerato che, il Tribunale di Caltagirone dubita, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326;

che il rimettente ritiene irragionevole la diposizione censurata nella parte in cui assoggetta al medesimo termine di decadenza le azioni promosse in via giudiziaria volte al riconoscimento dei benefici connessi allo stato di invalidità civile, di cecità, di sordomutismo, di handicap e di disabilità ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro;

che, in particolare, il Tribunale ritiene che per colui che agisce per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento deve essere previsto un diverso termine di decadenza al fine di assicurargli, in ragione della gravità delle condizioni sanitarie di cui è portatore, una adeguata tutela giurisdizionale;

che la questione è manifestamente inammissibile, in quanto il rimettente, da un lato, affida a questa Corte il compito di individuare un termine di decadenza diverso da quello previsto dalla disposizione censurata sollecitando l'esercizio di un potere discrezionale riservato al legislatore e, dall'altro, lascia indeterminato l'ambito del possibile intervento della Corte omettendo di formulare un *petitum* specifico.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Caltagirone con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0646

N. **270**

Ordinanza 8 - 23 ottobre 2009

Giudizio di ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione al ricorrente e termini per la notificazione e il deposito dell'ordinanza della Corte.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 7).
– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 7 ottobre 2008, art. 24, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 7), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della

Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Maurizio Gasparri nei confronti del dottor Henry John Woodcock, promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ricorso depositato in cancelleria il 24 marzo 2009 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di ammissibilità.

Udito nella Camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con ordinanza-ricorso del 9 marzo 2009, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata il 19 dicembre 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 7), con la quale — in conformità della proposta della Giunta per le autorizzazioni — è stato dichiarato che i fatti, per i quali il senatore Maurizio Gasparri — all'epoca deputato — è sottoposto a procedimento penale, riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e, pertanto, sono coperti da insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il ricorrente premette di essere investito di un procedimento che vede imputato il predetto senatore del delitto di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale, per aver rilasciato nel corso della trasmissione radiofonica della RAI «Radio 3131», andata in onda l'8 febbraio 2004, dichiarazioni con le quali offendeva l'onore e la reputazione del dott. Henry John Woodcock, sostituto procuratore in servizio presso la Procura della Repubblica di Potenza, affermando: «[…] è stata spazzata via una farneticante accusa di un Giudice irresponsabile di Potenza […], il C.S.M e il Ministero della Giustizia metteranno fine all'azione dissennata di persone che calunniano […] però faremo i conti in sede giudiziaria con chi si è comportato in quel modo […]»;

che, a parere del Tribunale, le dichiarazioni incriminate non possono ritenersi coperte dalle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost. in quanto, da un lato, la relazione della Giunta per le autorizzazioni e la delibera della Camera dei deputati non conterrebbero «alcuna indicazione» che consenta di individuare la sussistenza del nesso funzionale tra le predette dichiarazioni, oggetto della querela, e l'esercizio delle funzioni parlamentari; dall'altro, non sarebbe possibile individuare un legame cronologico tra l'attività parlamentare svolta dall'allora deputato ed il contenuto delle dichiarazioni;

che, pertanto, il ricorrente chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'allora deputato e, conseguentemente, annullare la delibera in data 19 dicembre 2008.

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte costituzionale è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, in ordine all'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, nella fattispecie, sussistono tanto il requisito soggettivo quanto quello oggettivo del conflitto;

che, infatti, quanto al requisito soggettivo, devono ritenersi legittimati ad essere parte del presente conflitto sia il Tribunale ordinario di Roma, in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene; sia la Camera dei deputati, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, da parte della impugnata deliberazione della Camera dei deputati;

che, pertanto, esiste la materia di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, nei confronti della Camera dei deputati, con l'atto indicato in epigrafe;

Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Roma;*

b) *che, a cura del ricorrente, l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto* a)*, per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0647

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **58**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Introduzione dell'art. 90-*bis* nella legge regionale n. 11/1998 - Ampliamento di esercizi di ristorazione e di strutture alberghiere, nelle more dell'adeguamento dei Piani Regolatori Generali - Omessa previsione di una clausola di salvezza delle disposizioni dettate in materia di valutazione di impatto ambientale, con specifico riferimento a strutture alberghiere con più di 300 posti letto - Omessa esclusione degli interventi di ampliamento in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non li consentano - Contrasto con la normativa statale in materia di difesa del suolo, che impone la verifica della assoggettabilità alla V.I.A. regionale e la prevalenza delle disposizioni più restrittive contenute negli atti di pianificazione di bacino - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, esorbitanza dai limiti statutari.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 4.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 65, commi 4 e 5, e allegato IV alla parte seconda, punto 8, lett. *a)*.

Energia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Impianti di energia eolica - Sospensione *sine die* dei procedimenti di autorizzazione sino all'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere realizzati gli impianti medesimi, sulla base delle linee-guida previste dalla legge impugnata - Contrasto con il principio fondamentale che, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, stabilisce il termine massimo di 180 giorni per la conclusione del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 6, comma 3.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; legge 7 agosto 1990, n. 241.

Energia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Introduzione dell'art. 32-*bis* nella legge regionale n. 11/1998 - Impianti di energia eolica - Linee-guida, da deliberarsi da parte della Giunta regionale, per la individuazione degli ambiti territoriali sui quali potranno essere realizzati gli impianti di energia eolica - Omesso coordinamento con le linee-guida nazionali espressione di principi fondamentali correlati alle materie tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

– Legge della Regione Valle d'Aosta 17 giugno 2009, n. 18, art. 2.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 10.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, organicamente patrocinato dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, è *ex lege* domiciliato, nei confronti della Regione Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2, 4 e 6, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta del 17 giugno 2009, n. 18, pubblicata sul B.U.R. del 14 luglio 2009, n. 28, recante «Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

La legge regionale, riportata in epigrafe, viene impugnata, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 3 settembre 2009, per le seguenti motivazioni.

1) La disposizione contenuta nell'art. 4, che introduce l'art. 90-*bis* nella legge regionale n. 11/1998, nel disciplinare l'ampliamento degli esercizi di ristorazione e delle strutture alberghiere, nelle more dell'adeguamento dei Piani regolatori generali, contrasta con la normativa statale nella misura in cui non contempla una clausola di salvezza delle disposizioni dettate in materia di valutazione di impatto ambientale, con specifico riferimento ai casi in cui le strutture alberghiere superino i 300 posti letto.

In tale ipotesi, infatti, la disciplina statale (*cfr.* punto 8, lett. *a)* dell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006) impone la verifica della assoggettabilità alla V.I.A. regionale.

L'art. 4 della legge regionale n. 18/2009, inoltre, si pone in contrasto con la disciplina statale in materia di difesa del suolo nella parte in cui non prevede l'esclusione degli interventi di ampliamento, sopra menzionati, in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non consentano la realizzazione dei predetti interventi.

Ai sensi dell'art. 65, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152/2006, le prescrizioni più restrittive, contenute negli atti di pianificazione di bacino, hanno carattere vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici e sono sovraordinate rispetto ai piani territoriali e ai programmi regionali.

Alla luce di quanto sopra, non vi è, pertanto, chi non veda come la norma regionale, impugnata con il presente ricorso, esorbiti le competenze legislative attribuite alla regione Valle d'Aosta dall'art. 2 dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4/1948) in quanto l'art. 4 della legge regionale n. 18/2009 detta disposizioni difformi rispetto alla normativa statale di riferimento che costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva, attribuita allo Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dall'art. 117, secondo comma, lettera *s)* della Carta costituzionale.

A quest'ultimo proposito, questa difesa erariale si permette di richiamare quanto, recentissimamente, affermato da codesta ecc.ma Corte ovvero che «il predetto titolo di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *s)* della Carta costituzionale: N.d.E.) riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di regioni speciali o di province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia. Deve, infatti, rammentarsi che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono attualmente invocabili (art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, da considerarsi (per la singola provincia autonoma o regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (*cfr.*, Corte cost., sent. n. 226/2009).

Nella prefata pronuncia, codesta ecc.ma Corte, ha richiamato un proprio recentissimo precedente, relativo all'impugnazione di una legge regionale della regione Valle d'Aosta (sent. n. 164/2009), nel quale è stato precisato che la compatibilità costituzionale delle norme regionali, dettate dalla regione Valle d'Aosta, deve essere verificata alla stregua delle previsioni contenute nello Statuto speciale (legge costituzionale n. 4/1948) ed, in particolare, alla luce dell'art. 2 che impone alla regione di esercitare la potestà legislativa, con riferimento alle materie, elencate nel prefato articolo, «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale».

Orbene, nel caso che ci occupa, non vi è dubbio che l'art. 4 della legge regionale n. 18/2009, dettato dalla regione Valle d'Aosta nell'esercizio della potestà legislativa primaria, alla stessa attribuita nelle materie dell'urbanistica, dell'industria alberghiera e del turismo (art. 2, lettere *g)* e *q)* della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)), si ponga in stridente contrasto con le disposizioni del Codice dell'Ambiente, più sopra richiamate; una disciplina ambientale, che, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, «scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, quella in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", e viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (*cfr.*, sent. n. 62 del 2008 e sent. n. 378 del 2007).

Un principio giurisprudenziale, quello da ultimo richiamato, che risulta, oggi, codificato all'art. 3-*quinques* del d.lgs. n. 152/2006 (articolo, quest'ultimo, introdotto nel c.d. Codice dell'ambiente con l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) ove si afferma, al comma 1, che «I principi desumibili dalle norme del decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale», prevedendosi, poi, al comma 2, che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente (esclusivamente: N.d.E.) più restrittive».

2) La norma, contenuta nell'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18/2009, prevede la sospensione dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di energia eolica, in corso alla data di entrata in vigore della legge, impugnata con il presente ricorso, sino all'individuazione, da parte dei comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere realizzati i prefati impianti, sulla base di quanto sarà previsto dalle linee-guida di cui all'art. 32-*bis* della legge regionale n. 11/1998, per come introdotto dall'art. 2 della stessa legge regionale n. 18/2009.

La Regione Valle d'Aosta, come più sopra ricordato, è dotata di autonomia differenziata in forza delle disposizioni dello statuto speciale di cui alla legge costituzionale n. 4/1948.

Le norme statutarie, di cui agli articoli 2 e 3, non riconoscono, tuttavia, alla Regione Valle d'Aosta alcuna competenza legislativa in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia.

Pertanto, ai sensi della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in base alla quale le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale per le parti in cui prevedono «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», deve ritenersi che anche la Regione Valle d'Aosta, al pari delle altre regioni ad autonomia ordinaria, goda, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», di competenza legislativa di tipo concorrente, come stabilito dall'art. 117, terzo comma Cost.

Detta potestà legislativa trova, tuttavia, un limite nei principi fondamentali della materia, la cui determinazione resta riservata allo Stato.

Orbene, la disposizione, contenuta nell'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18/2009, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto viola il principio fondamentale, fissato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», stabilisce il termine massimo per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La prefata norma statale prevede, infatti, che l'autorizzazione sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità disciplinate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e stabilisce, inoltre, che «il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

La fissazione di tale termine deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, in quanto la disposizione risulta ispirata alle regole di semplificazione amministrativa e celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento di autorizzazione (*cfr.*, sul punto, Corte costituzionale, sent. n. 364 del 2006).

Alla luce delle superiori considerazioni, l'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18/2009, non contenendo la previsione di un termine massimo di sospensione del procedimento, e determinando, pertanto, una sospensione *sine die* del procedimento di autorizzazione medesimo, deve ritenersi illegittima per violazione del principio fondamentale stabilito dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e ciò in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

3) L'articolo 2 della legge regionale n. 18/2009, con il quale viene introdotto l'art. 32-*bis* della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), prevedendo che i comuni procederanno ad individuare gli ambiti territoriali sui quali potranno essere realizzati gli impianti di energia eolica sulla base degli indirizzi di cui alle linee-guida, adottate dalla Giunta regionale con propria deliberazione, non disciplina il contenuto di tali linee-guida che, pertanto, non appaiono coordinate con le linee-guida nazionali di cui all'art. 12, comma 10, del sopra citato decreto legislativo n. 387/2003, che sono approvate «in Conferenza unificata su proposta del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività produttive».

In forza della predetta norma statale, le regioni possono procedere all'individuazione di specifici siti ed aree non idonee sulla base dei criteri stabiliti dalle linee-guida nazionali, il cui procedimento di approvazione si trova in avanzata fase istruttoria.

Le regioni sono, quindi, prive di un autonomo potere di individuazione dei criteri generali o delle aree e siti non idonei, del tutto svincolato dal provvedimento nazionale.

Al proposito, codesta ecc.ma Corte, nella recente pronuncia n. 166/2009, ha chiarito che la disposizione di cui all'art. 12, comma 10, del citato d.lgs. n. 387/2003 — benché espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, avendo quale precipua finalità la tutela del paesaggio, incidendo anche su altre materie (produzione,

trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio) attribuite alla competenza concorrente — giustifica, in presenza delle indicate diverse competenze legislative, il richiamo alla Conferenza unificata ma non consente, tuttavia, alle regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale, perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili.

Alla luce di quanto sopra, anche l'art. 2 della legge regionale n. 18/2009 deve ritenersi illegittimo per violazione del principio fondamentale stabilito dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 e ciò in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 4 e 6, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta del 17 giugno 2009, n. 18, pubblicata sul B.U.R. del 14 luglio 2009, n. 28, recante «Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 3 settembre 2009, con l'allegata relazione.

Roma, addì 7 settembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Maurizio BORGO

09C0586

N. **59**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009
(della Regione Valle d'Aosta)

Ferrovie - Regioni a statuto speciale - Servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato s.p.a. di interesse regionale e locale - Attribuzione alla competenza delle Regioni a statuto speciale «anche in attesa dell'adozione delle norme di attuazione degli statuti», con relativo trasferimento di risorse - Lamentata carenza del necessario decreto legislativo di attuazione da emanarsi dal Consiglio dei ministri, sulla base di schemi elaborati da una Commissione paritetica mista, previo parere del Consiglio regionale, onde assicurare la salvaguardia delle particolari condizioni di autonomia regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata deroga al normale assetto delle competenze e violazione delle procedure statutarie, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 63.
– Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 48-*bis*; d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, artt. 1, comma 3, e 9.

Ricorso della Regione Valle d'Aosta, con sede in Aosta, p.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074 in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 2395 del 28 agosto 2009, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini, presso il cui studio sito in Roma, via Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

Contro il Governo in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 63 della legge 23 luglio 2009, n. 99, pubblicata nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2009 e recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia».

FATTO

I) Con l'art. 63 della legge n. 99 del 2009 è stata disposta l'attribuzione alle regioni a statuto speciale — «anche in attesa dell'adozione delle norme di attuazione degli statuti» — della competenza in materia di servizi ferroviari di interesse locale di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 422 del 1997, cioè dei «servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A. di interesse regionale e locale». Più in particolare, la disposizione impugnata stabilisce che «a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge i servizi ferroviari di interesse locale di cui all'art. 9 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, svolti nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano sono attribuiti, anche in attesa dell'adozione delle norme di attuazione degli statuti di cui all'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 422 del 1997, alla competenza delle medesime regioni e province autonome». È altresì previsto che: «A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al trasferimento delle risorse, in conformità agli stanziamenti di bilancio, utilizzando le risorse già destinate a tale titolo al pagamento dei corrispettivi in favore di Trenitalia S.p.A. derivanti dal contratto di servizio in essere con lo Stato, sulla base di un piano di riparto predisposto con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni e le province autonome interessate».

II) A tal proposito occorre premettere che le finzioni e i compiti in materia di trasporto pubblico locale erano già stati conferiti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario con il d.lgs. n. 422 del 1997. L'art. 9 di tale d.lgs. stabilisce espressamente che «sono delegati alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti i servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A. di interesse regionale e locale».

L'art. 1, comma 3, del medesimo atto normativo prevede che, inoltre: «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché i trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione». A tal riguardo si evidenzia che ad oggi, per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta, nessuna norma di attuazione è stata ancora adottata ai sensi del disposto ora citato.

III) A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, poi, la Regione Valle d'Aosta ha acquisito, *ex* art. 117, quarto comma Cost., la competenza legislativa nella materia indicata dall'art. 9 del citato d.lgs. n. 422/1997 (servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.A.); ciò per effetto della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, legge cost. n. 3/2001 che stabilisce, come noto, che «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, per la parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

IV) Tutto ciò premesso. l'odierna ricorrente, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata, ritenuta la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, impugna la disposizione indicata in epigrafe del presente atto, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Violazione ad opera dell'art. 63, legge n. 99/2009 dell'art. 48*-bis *dello statuto speciale della Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 1948).*

La disposizione impugnata è illegittima poiché trasferisce alla Valle d'Aosta le funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari di interesse locale di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 422 del 1997 nonché le correlate risorse in violazione delle procedure previste dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale della regione.

Ai sensi della norma statutaria ora richiamata, infatti, il trasferimento alla regione delle funzioni di competenza statale e delle occorrenti risorse, nonché la disciplina dei relativi rapporti, non può che avvenire mediante l'adozione di decreti legislativi di attuazione, emanati dal Consiglio dei ministri, sulla base di schemi elaborati da una Commissione paritetica mista, previo parere del Consiglio regionale. onde assicurare la salvaguardia delle particolari condizioni di autonomia regionale.

Ebbene, nulla di tutto ciò è accaduto nel caso di specie.

Contrariamente a quanto previsto dall'art. 48-*bis* ora menzionato, infatti, il legislatore statale ha unilateralmente disposto l'attribuzione di funzioni amministrative ed il trasferimento delle risorse con semplice legge ordinaria. a prescindere dall'adozione dei decreti legislativi di attuazione e senza il necessario intervento della Commissione paritetica mista. Né è dato comprendere, per di più, quali siano le ragioni di urgenza che hanno impedito di attendere l'adozione delle apposite norme di attuazione, in conformità a quanto disposto dall'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 422 del 1997. Va notato, tra l'altro, che il potere di convocazione della Commissione spetta allo Stato il quale, pur potendo agevolmente convocare l'organo, non ha provveduto in tal senso.

Ciò ha evidentemente determinato una grave violazione della previsione statutaria di cui all'art. 48-*bis* e conseguente indebita lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita in capo alla regione ricorrente.

La disposizione impugnata, quindi, è costituzionalmente illegittima perché invade la sfera di competenza «separata e riservata» dalla Costituzione ai decreti legislativi di attuazione e non consente il dovuto intervento della Commissione paritetica.

A tal riguardo va anzitutto rilevato come questa ecc.ma Corte abbia, più volte, non solo riaffermato la speciale collocazione dei decreti di attuazione degli statuti nell'ordinamento particolare delle autonomie differenziate, ma altresì affermato che tali decreti godono di competenza a «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (Corte cost., sent. n. 213/1998; sent. n. 137/1998; sent. n. 85/1990; sent. n. 160/1985; sent. n. 212/1984; sent. 237/1983; sent. n. 180/1980).

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto, le leggi statali invasive dell'ambito competenziale riservato ai decreti di attuazione — quale è quella oggetto del presente giudizio — risultano viziate da illegittimità costituzionale (Corte cost., sent. n. 211/2003; sent. n. 237/1983 e sent. 180/1980).

Né assume rilevanza l'inciso, contenuto nella disposizione, nel quale, con una clausola di stile, si specifica che il trasferimento sarebbe effettuato «anche in attesa dell'adozione delle norme di attuazione degli statuti». È bene, infatti, evidenziare che tale previsione non condiziona affatto l'entrata in vigore delle norme e l'efficacia del trasferimento, ma si traduce in una mera manifestazione di buone intenzioni da parte del legislatore statale, forse consapevole dell'illegittimità della previsione.

La *ratio* dell'inciso non può, del resto, nemmeno ravvisarsi in situazioni di necessità ed urgenza, che non solo sono del tutto inesistenti in fatto e in diritto, ma che non avrebbero nemmeno il potere di giustificare una deroga al normale assetto delle competenze.

Come noto, inoltre, questa ecc.ma Corte ha qualificato come «indefettibile» l'intervento della Commissione paritetica nei casi di trasferimento alle autonomie speciali delle funzioni amministrative e delle correlate risorse.

Più in particolare, con la sentenza 19 luglio 2004, n. 236, la Corte ha avuto modo di precisare che il trasferimento delle ulteriori e più ampie competenze che le autonomie speciali traggono dal nuovo Titolo V della Costituzione in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, legge cost. n. 3/2001 — tra le quali rientra, come visto, la materia dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a Ferrovie dello Stato S.p.A. — va effettuato dallo Stato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), ossia con norme di attuazione adottate su proposta dell'apposita Commissione paritetica. È stato infatti affermato che «Per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità, mentre per le ulteriori. più ampie competenze che le regioni speciali e le province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003, e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica». Principio al quale, peraltro, si è recentemente conformato il Consiglio di Stato, che nella sentenza 23 luglio 2008, n. 3462, ha espressamente richiamato la massima elaborata dalla Corte.

Appare, quindi, del tutto evidente l'impossibilità per il legislatore statale di derogare all'iter procedimentale ora richiamato. In altri termini, lo Stato non può, come è stato fatto nel presente caso, prescindere dall'adozione di apposite norme di attuazione che consentano il dovuto intervento della Commissione paritetica, attribuendo direttamente alla Regione Valle d'Aosta le funzioni amministrative in materia di servizi ferroviari locali.

2) *Violazione ad opera della norma impugnata del principio dl leale collaborazione.*

Ma non è tutto.

La norma impugnata, infatti, si appalesa del tutto illegittima anche sotto ulteriore ma connesso profilo.

L'art. 63 della legge n. 99/2009, infatti, neppure prevede — nella definizione delle risorse finanziarie occorrenti al trasferimento delle funzioni di competenza statale — alcun coinvolgimento paritario della regione ricorrente.

Esso si limita a stabilire che dette risorse debbano essere trasferite «sulla base di un piano di riparto predisposto con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni e le province autonome interessate».

Stando alla previsione normativa, quindi, l'intervento regionale nella definizione delle risorse in questione si concreta unicamente in una previa, mera, consultazione — peraltro non vincolante — delle autonomie speciali.

Il che comporta, all'evidenza, la illegittima compressione del principio costituzionale di leale collaborazione, il quale, secondo costante giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni» (*cfr. ex multis*, Corte cost. sent. 31/2006).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si insiste pertanto nella dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

P. Q. M.

Con riserva di ulteriormente argomentare, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», pubblicata nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale *n. 176 del 31 luglio 2009, limitatamente all'art. 63 della medesima, in quanto lesivo delle competenze costituzionalmente garantite alla regione ricorrente, sotto i profili e per le ragioni dianzi esposte.*

Roma, addì 15 settembre 2009

Prof. Avv. Francesco Saverio MARINI

09C0594

N. **60**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 22 settembre 2009
*(*del Presidente del Consiglio dei ministri*)*

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Basilicata - Norme sulla sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport della neve, attuative dell'art. 22 della legge n. 363/2003 - Previsione a carico delle Forze di polizia dell'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale l'elenco degli infortuni verificatisi nell'anno, nonché del compito di controllare, vigilare e irrogare sanzioni in relazione all'osservanza della legge regionale - Lamentata previsione unilaterale di nuovi obblighi, compiti o funzioni non previsti dalla legge statale a carico degli appartenenti alle Forze di polizia ovvero a soggetti comunque riconducibili ad Amministrazioni dello Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e dell'ordine pubblico e della sicurezza.

– Legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22, artt. 3, comma 4, 18 e 20.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *g)* e *h)*; legge 24 dicembre 2003, n. 363, art. 22.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato, nei confronti della Regione Basilicata in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 22 luglio 2009, n. 22 pubblicata nel B.U.R. n. 31 del 22 luglio 2009, recante: «Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo», quanto agli artt. 3, quarto comma, 18 e 20.

La legge riportata in epigrafe viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data in data 9 settembre 2009, nelle sottoindicate disposizioni.

1) La legge regionale n. 22 del 2 luglio 2009 detta norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali di discesa e da fondo, in tal modo dando diretta attuazione all'art. 22 della legge statale del 24 dicembre 2003, n. 363, a norma della quale disposizione «le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono tenute ad adeguare la propria normativa alle disposizioni di cui alla legge stessa e a quelle che costituiscono principi fondamentali in tema di sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport della neve».

Dopo aver definito, all'art. 2, l'ambito di applicazione della legge, l'art. 3 della legge regionale qui impugnata individua gli obblighi dei gestori delle aree sciabili attrezzate al fine di assicurare la pratica delle attività sportive e ricreative in condizioni di sicurezza.

Il comma 4 dell'art. 3, inoltre, stabilisce che «I gestori delle aree sciabili attrezzate, i comuni e le Forze di Polizia, al termine della stagione sciistica annuale, devono trasmettere alla Giunta regionale, l'elenco degli infortuni verificatisi indicando, ove possibile, anche la dinamica degli incidenti al fine di individuare piste o i tratti di pista ad elevata frequenza di infortuni».

Tale disposizione della legge regionale configura, in via unilaterale, un compito istituzionale, oltretutto obbligatorio, per gli Organi di Polizia non individuato dalla legge statale n. 363/2003 di riferimento che, infatti, al corrispondente art. 3, comma secondo, pone l'obbligo di comunicazione a carico dei soli gestori degli impianti. (art. 3, comma 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 363: «I gestori sono altresì obbligati ad assicurare il soccorso .... fornendo annualmente all'ente regionale competente in materia l'elenco analitico degli infortuni verificatisi sulle piste da sci e indicando, ove possibile, anche la dinamica degli incidenti stessi...»).

Come è noto, Polizia di stato, Corpo forestale dello Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza costituiscono nel loro insieme le Forze di Polizia di cui dispone lo Stato ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e sono, dunque, tutte riconducibili ad amministrazioni dello Stato (art. 16 della legge 1° aprile 1981: «Ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di stato sono Forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: *a)* l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza; *b)* il corpo della Guardia di Finanza per il concorso al mantenimento e all'ordine della sicurezza pubblica». Ai sensi del successivo terzo comma, può essere chiamato a concorrere nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica anche il Corpo forestale dello Stato).

Il Legislatore regionale, dunque, sembra riferirsi proprio alle Forze di polizia come sopra intese in quanto se avesse voluto riferirsi alla sola Polizia locale avrebbe utilizzato la diversa espressione di Corpi di Polizia locale come operato in altre disposizioni della medesima legge regionale (v. art. 18 e 20 della medesima legge regionale).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, configurando nuovi obblighi non previsti dalla legge statale a carico degli appartenenti alle Forze di polizia ovvero a soggetti comunque riconducibili ad Amministrazioni dello Stato, si pone in diretto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. *g)* della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

2) Analoga censura può essere altresì formulata con riferimento ai successivi artt. 18 e 20 della legge regionale in esame.

Con il primo articolo, rubricato «Vigilanza», si stabilisce che il controllo sull'osservanza delle norme della medesima legge regionale, oltre che delle disposizioni contenute nella legge statale n. 363/2003, e l'irrogazione delle relative sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti, sia affidato alla Polizia di Stato, al Corpo forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza oltre che ai Corpi della Polizia locale, nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche ai sensi dell'art. 21 della legge n. 363/2003.

Con l'art. 20, poi, nel disciplinare i «Soggetti competenti per il controllo» il legislatore regionale attribuisce unilateralmente alle medesime Forze di Polizia specificate nel precedente art. 18 (Polizia di Stato, Corpo forestale dello Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza) il compito di verificare l'osservanza della legge regionale oltre che ad irrogare sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti.

In entrambi i casi, dunque, la legge regionale si pone in contrasto con la legge n. 363/2003 — che attribuisce alle Forze di polizia il solo controllo e la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di cui alla sola legge statale (v. art. 21, legge n. 363 del 2003) — determinando, in ogni caso, un compito aggiuntivo non previsto dalla legge statale a carico di soggetti riconducibili ad Amministrazioni dello Stato.

La normativa regionale, per quanto sopra esposto configura in capo a tali soggetti nuove attribuzioni pubbliche relative all' espletamento dell'attività di controllo non solo sull'osservanza della normativa statale, come previsto dalla stessa legge n. 363 del 2003, ma anche sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale nonché nuovi compiti inerenti alla irrogazione delle relative sanzioni, sempre previste dalla normativa regionale.

Il legislatore regionale, tuttavia, non può attribuire unilateralmente nuovi ed aggiuntivi compiti o funzioni ad organi statali e/o a coloro che tali organi impersonano in quanto spetta in via esclusiva allo Stato disciplinare l'organizzazione amministrativa dello Stato e l'attività dei propri funzionari così come i compiti e le attribuzioni delle Forze armate e di polizia *ex* art. 117, secondo comma, lett. *g)*.

Ciò, oltretutto, comporta — come recentemente sancito dalla Corte in relazione ad analoga fattispecie — per quei pubblici dipendenti, una inevitabile alterazione delle attribuzioni svolte in seno ai Corpi di appartenenza, «con la conseguente compromissione del parametro invocato che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia» (In tal senso, tra le decisioni più recenti, Corte cost. n. 30 del 2006).

Le considerazioni che precedono trovano conferme in molteplici precedenti della Corte che, in relazione ad analoghe previsioni regionali attributive di nuovi compiti o funzioni a figure istituzionali riconducibili ad amministrazioni statali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni di legge regionale (In tal senso Corte cost. sent. 134 del 2004, ma v. anche, oltre a Corte cost. sent. n. 30 del 2006 già richiamata, Corte cost. n. 322 del 6 ottobre 2006).

Quanto sopra esposto certamente non vale ad escludere che, in astratto, non si possano prevedere forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato in vista di una leale collaborazione tra enti. Come, peraltro, sottolineato dalla Corte in più occasioni, «le forme di collaborazione e di ordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della potestà legislativa: esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (In tal senso Corte cost. sent. n. 134 del 2004 ma anche sent. n. 30 del 2006 e n. 322 del 2006 sopra richiamate).

In assenza di detti accordi ovvero di previe intese, non previste dalla legge regionale qui censurata, deve pertanto ritenersi violato il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *g)*.

3) La disciplina di aspetti relativi al controllo sull'osservanza di norme che prevedono l'irrogazione di sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti e l'irrogazione delle sanzioni stesse, inoltre, attiene alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, anche essa attribuita in via esclusiva alla competenza statale *ex* art. 117, secondo comma, lett. *h)*.

La vigilanza sulle disposizioni di legge che impongono una serie di comportamenti precauzionali da osservare sia da parte degli utenti dello sci che da parte dei gestori delle aree sciabili attrezzate attiene sicuramente all'aspetto della sicurezza pubblica là dove, al contempo, la vigilanza sull'osservanza degli obblighi di legge e l'irrogazione delle relative sanzioni tocca altresì gli aspetti più strettamente inerenti al mantenimento dell'ordine pubblico.

Trattasi, in ogni caso, di materia da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001).

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 22 del 22 luglio 2009, pubblicata nel B.U.R. n. 31 del 22 luglio 2009:

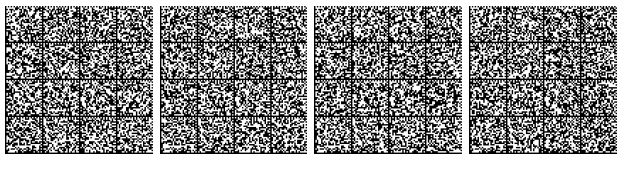
quanto agli artt. 3, quarto comma, 18 e 20, per contrasto con l'art. 117 Cost. secondo comma, lett. g) *ed* h).

Unitamente al ricorso notificato si deposita copia autentica della delibera di impugnativa del Consiglio dei ministri in data 9 settembre 2009.

Roma, addì 16 settembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Paola PALMIERI

09C0595



N. **61**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Ferrovie - Norme della Regione Lombardia - Affidamento dei servizi ferroviari - Obbligo di ricorrere esclusivamente al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Contrasto con il codice dei contratti pubblici e con il principio, di matrice comunitaria, della libera scelta del criterio di aggiudicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

– Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2009, n. 11, art. 74, comma 3.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* ed *l)*; legge 18 aprile 2005, n. 62, art. 25, comma 1, lett. *d)*; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 54, comma 1, e 81, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Lombardia, in persona del Presidente in carica, per l'impugnazione della legge regionale della Lombardia 14 luglio 2009, n. 11, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 28 del 15 luglio 2009, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti», in relazione al suo articolo 74, comma 3.

La legge regionale della Lombardia n. 11 del 2009, recante la disciplina organica regionale in materia di trasporti, all'articolo 74, rubricato «servizi ferroviari», comma 3, dispone:

«Per l'organizzazione dei servizi ferroviari, la regione, decorso il periodo transitorio durante il quale sono mantenuti gli affidamenti agli attuali concessionari in ottemperanza alla normativa comunitaria e nazionale, provvede all'affidamento progressivo dei servizi attraverso la procedura ristretta di cui all'articolo 3, comma 38, del d.lgs. n. 163/2006, secondo il combinato disposto degli articoli 55, commi 1, 3, 4, 5 e 6, 206 e 220 dello stesso decreto, utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83 dello stesso decreto legislativo e tenendo conto degli articoli 86, 87 e 88 dello stesso decreto, in tema di offerte anormalmente basse. Sulla base del programma triennale regionale dei servizi ferroviari e dei programmi triennali degli enti locali possono essere esperite procedure concorsuali per l'affidamento congiunto di quote di servizi ferroviari di interesse regionale e locale integrati con servizi di trasporto pubblico locale su gomma, su acqua o su fune. La regione sottoscrive con gli enti locali competenti accordi con i quali sono definiti i reciproci rapporti per l'espletamento di tali procedure e con i quali possono essere delegate le specifiche funzioni amministrative inerenti alla successiva gestione dei contratti per la parte dei servizi ferroviari».

La norma è illegittima per i seguenti

MOTIVI

In relazione all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *l)*, violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile».

Si è visto come l'art. 74, comma 3, della legge regionale stabilisca che la regione debba ricorrere esclusivamente al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai fini dell'affidamento dei servizi ferroviari.

La disposizione contrasta con l'art. 81, comma 2, del codice dei contratti pubblici (d.lgs 12 aprile 2006, n. 163), il quale stabilisce che la stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Questa previsione, inserita nel «Codice», costituisce puntuale applicazione del criterio di delega contenuto nell'art. 25, comma 1, lettere *d)*, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), secondo il quale il legislatore delegato era tenuto, nell'esercizio della delega, ad «adeguare la normativa alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 7ottobre 2004 nella causa C-247/02».

Con tale sentenza, la Corte di giustizia ebbe a ribadire che le pertinenti disposizioni di diritto comunitario — *ratione temporis* individuabili nell'art. 30, n. 1, della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, ma la scelta è stata poi confermata nelle successive fonti di diritto comunitario derivato — devono essere interpretate nel senso che esse ostano ad una normativa nazionale la quale, ai fini dell'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici mediante procedure di gara aperte o ristrette, imponga, in termini generali ed astratti, alle amministrazioni aggiudicatici di ricorrere unicamente al criterio del prezzo più basso.

Infatti, «la fissazione da parte del legislatore nazionale, in termini generali ed astratti, di un unico criterio di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici priva le amministrazioni aggiudicatici della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta» (*cfr.* sentenza cit., punto 40).

Più in generale, la disposizione regionale in esame contrasta con l'art. 54, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, il quale prevede che per l'individuazione degli operatori economici che possono presentare offerte per l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte, ristrette, negoziate, ovvero il dialogo competitivo, lasciando, quindi, nuovamente un ampio margine di autonomia alle amministrazioni aggiudicatrici, rispetto, in tal caso, alla scelta della procedura di aggiudicazione.

Come ampiamente chiarito nella giurisprudenza della Corte (*cfr.*, per tutte, la sentenza n. 411 del 2008), nella disciplina degli appalti pubblici si profila un'interferenza tra materie di competenza statale e materie di competenza regionale che, tuttavia, si atteggia in maniera particolare, risolvendosi normalmente con la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa (v. anche sentenza n. 401 del 2007), in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme contenute nel Codice dei contratti pubblici.

Infatti, l'assenza dei «lavori pubblici» tra le materie elencate nell'art. 117 Cost. non determina l'automatica attrazione nella potestà legislativa residuale regionale: «al contrario si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà legislative concorrenti» (sent. n. 303 del 2003).

È stato, al riguardo, evidenziato che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le stesse si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e della parità di trattamento (sentenza n. 431 e n. 401, cit., del 2007).

Queste norme, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili alla tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale, cui, pertanto, va riconosciuto titolo a porre in essere una disciplina dettagliata delle procedure in questione.

All'ambito della competenza esclusiva statale va, poi, ricondotta anche «la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo», giacché questa fase «si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali», di tal che essa «deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile» (sent. n. 401 del 2007 cit. richiamata dalla sentenza n. 411 del 2008 cit.).

Si dimostra, pertanto, sostanzialmente ineccepibile la declinazione delle competenze contenuta nell'art. 4, comma 3, del codice dei contratti pubblici, secondo il quale spetta al legislatore statale la disciplina della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento, dei criteri di aggiudicazione, del subappalto, dei poteri di vigilanza sul mercato, dell'attività di progettazione e piani di sicurezza, della stipulazione ed esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative, del contenzioso.

La competenza statale è esclusiva in quanto si tratta di aspetti rientranti, alcuni, nel perimetro della materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. (le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti; le procedure di affidamento, esclusi i proffili attinenti all'organizzazione amministrativa, ed esclusi, in particolare i criteri di scelta e di nomina delle commissioni di gara; i criteri di aggiudicazione; i criteri di aggiudicazione che devono presiedere all'attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza; i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti; il subappalto), ed altri nel perimetro della materia della disciplina dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*. (la regola della tassatività dei tipi contrattuali per la realizzazione di lavori, di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 163/2006, le garanzie di esecuzione, la direzione dei lavori, le polizze, le varianti in corso d'opera ed il collaudo).

Sulla base di tali premesse è censurabile l'art. 74, comma 3, della legge regionale, perché, introducendo il criterio esclusivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento dei servizi ferroviari, viola il principio, di matrice anche comunitaria, della libera scelta del criterio di aggiudicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e, conseguentemente, invade la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 74, comma 3 della legge regionale della Lombardia 14 luglio 2009, n. 11.

Roma, addì 11 settembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Sergio FIORENTINO

09C0596

N. **62**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Modificazioni della legge regionale n. 15/1983 - Dirigenza - Previsto conferimento della qualità di dirigente a seguito di concorsi pubblici per esami o per titoli ed esami o a seguito di concorsi per titoli riservati agli iscritti all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali - Definizione delle relative modalità con regolamento della Giunta - Lamentata possibilità che la qualifica di dirigente sia attribuita anche con soli concorsi per titoli e riservati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, e del pubblico concorso.

– Legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5, art. 8, commi 4 e 6.
– Costituzione, artt. 2, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Trentino-Alto Adige, in persona del Presidente della Giunta in carica con sede in Trento, per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento dell'articolo 8, comma 4 e correlato comma 6, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 luglio 2009, n. 5, pubblicata nel supplemento n. 2 al Bollettino ufficiale n. 30/I-II del 21 luglio 2009, recante «norme di accompagnamento alla manovra finanziaria regionale di assestamento per l'anno 2009» per contrasto con gli articoli 2, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione,

a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta nella seduta del 9 settembre 2009.

1. — Nel supplemento n. 2 al Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 30 del 21 luglio 2009, risulta pubblicata la legge 15 luglio 2009, n. 5, recante «Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria di assestamento per l'anno 2009».

Il testo dell'impugnato articolo 8 di tale legge apporta «Modificazioni della legge regionale 9 novembre 1983, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni, relativamente alla figura dei dirigenti delle strutture della regione».

In particolare il comma 4, di tale articolo stabilisce che: «la qualità di dirigente è conferita a seguito di concorsi pubblici per esami o per titoli ed esami o a seguito di concorsi per titoli riservati agli iscritti all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali».

Il correlato comma 6, a sua volta, dispone che: «con regolamento la Giunta definisce le ipotesi di ricorso alle diverse procedure concorsuali di cui al comma 4, le tipologie delle prove e le modalità di svolgimento degli esami, nonché i criteri di valutazione dei titoli».

2. — Con riferimento a tale articolo, si ritiene che i riportati commi 4 e 6 siano illegittimi. Al riguardo, giova far presente che tale comma 4 dispone che la qualifica di dirigente sia conferita anche «a seguito di concorsi per titoli riservati agli iscritti all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali».

Tale norma, pertanto, prevedendo la possibilità che la qualifica di dirigente sia attribuita anche con soli concorsi per titoli e riservati, si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione tutelati dagli articoli 3, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione nonché con il principio costituzionale del pubblico concorso, che offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della stessa amministrazione, anche per l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate, come più volte ribadito dalla costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale (sentenza n. 159/2005 n. 205/2004, n. 39/2004, n. 194/2002, n. 1/1999).

La circostanza che tale disposizione sia stata introdotta da una legge della Regione Trentino-Alto Adige, con competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, non incide sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), così come confermato da codesta Corte costituzionale nelle sentenze n. 205/2006 e n. 363/2006.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso.

Chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare illegittimo e quindi annullare l'articolo 8, comma 4 e correlato comma 6, della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 5 del 15 luglio 2009.

Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:

1) *estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 settembre 2009 e della relazione allegata al verbale;*

2) *copia della impugnata legge regionale n. 15/2009.*

Roma, addì 16 settembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Enrico ARENA

09C0597

N. **63**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 settembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Inserimento dell'art. 8-*bis* nella legge regionale n. 9 del 2002 - Demanio marittimo e di zone di mare territoriale - Concessioni demaniali marittime di cui al d.l. n. 400/1993, convertito nella legge n. 494/1993 - Possibilità di chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino al massimo di 20 anni a partire dalla data di rilascio - Lamentata introduzione di automatismo determinante disparità di trattamento tra gli operatori economici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, art. 1.
– Costituzione, art. 117, primo comma; trattato CE, artt. 43 e 81; d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 253.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera presidenziale in data 18 settembre 2009;

Contro la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in Bologna, viale Aldo Moro n. 52, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 23 luglio 2009, n. 8 art. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 126 del 23 luglio 2009 recante: «Modfica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali) in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

L'art. 1 della legge regionale n. 8 in data 23 luglio 2009, recita testualmente: «1. Dopo l'articolo 8 della legge regionale n. 9 del 2002 è inserito il seguente:

"Art. 8-*bis* (Classificazione delle aree del demanio marittimo regionale). — 1. In attuazione dell'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 'Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)' tutte le aree demaniali marittime turistico ricreative ricadenti nei comuni costieri, ai fini della riscossione dei relativi canoni, sono classificate secondo le specifiche di cui all'Allegato A (Classificazione di normale ed alta valenza turistica) della presente legge. Le aree classificate ad alta valenza turistica ricadono nel litorale dei seguenti comuni:

a) Comune di Ravenna;

b) Comune di Cervia;

c) Comune di Cesenatico;

d) Comune di Rimini;

e) Comune di Riccione.

2. I titolari di concessioni demaniali marittime di cui al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 253, della legge n. 296 del 2006 ed in conformità a quanto disposto dal presente articolo.

3. La Giunta, considerando la particolarità della realtà della nostra regione in relazione all'attuazione dei piani dell'arenile nella determinazione dei requisiti previsti dall'articolo 1, comma 253, della legge n. 296 del 2006, approva direttive vincolanti per l'attuazione di quanto disposto dai commi 1 e 2, con proprio atto deliberativo da pubblicare nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna"».

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo surriportato ricorre il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 117, primo comma, Cost. anche in relazione agli articoli 43 e 81 del Trattato dell'Unione europea.*

Indubbiamente l'intervento legislativo della Regione Emilia-Romagna, che inserisce l'art. 8 *bis* nella legge regionale 31 maggio 2002, n. 9, si colloca nel solco di una normativa preesistente che attiene alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriale.

Tuttavia si dubita della legittimità costituzionale dell'introdotto art. 8-*bis* laddove, al comma 2, dispone che i titolari di concessioni demaniali marittime di cui al d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazioni dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993 n. 494, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino al massimo di 20 anni a partire dalla data di rilascio, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 253 della legge n. 296 del 2006 ed in conformità a quanto disposto dall'articolo citato.

Cosi disponendo la norma regionale impugnata viola l'art. 117, comma 1 della Costituzione in quanto non coerente con i vincoli derivanti dall'ordinamento Comunitario in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza (rispettivamente gli articoli 43 e 81 del Trattato CE.) di cui esso articolo 117, primo comma citato offre copertura.

Ed infatti la norma regionale prevede ed introduce un diritto d'insistenza in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima.

Detto automatismo determina disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento.

Non sono previste né procedure di gara e neppure forme idonee di pubblicità afferenti la procedura relativa al rinnovo, al fine di tutelare le esigenze concorrenziali di altre imprese presenti sul mercato, in contrapposizione al titolare della concessione scaduta o in scadenza.

Del resto la procedura selettiva è del tutto auspicabile in funzione della più proficua utilizzazione della concessione demaniale e del miglior uso della stessa nell'interesse pubblico.

A conforto della tesi qui sostenuta si fa presente che è già in corso la procedura di infrazione avente n. 2008/4908 in danno dello Stato Italiano.

La Commissione infatti ha sollevato questioni di compatibilità con il diritto comunitario della normativa Italiana in materia di concessioni del Demanio marittimo, nonché delle conseguenti iniziative legislative regionali.

In particolare l'art. 37 comma 2 del codice della navigazione e la legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 22/2006, nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione di beni del Demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa, attribuiscono preferenza — c.d. diritto di insistenza — al concessionario uscente.

Anche la norma impugnata, nella misura in cui prevede un rinnovo automatico in favore del medesimo concessionario, non sfugge alle conclusioni della Commissione.

P. Q. M.

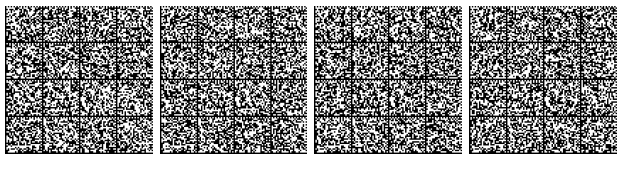
«Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna del 23 luglio 2009, n. 8, con ogni conseguente statuizione di legge».

Si produce delibera in data 18 settembre 2009 di conferimento incarico e legge regionale impugnata.

Roma, addì 18 settembre 2009

L'Avvocato dello Stato: Anna Lidia CAPUTI IAMBRENGHI

09C0599



N. **64**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 settembre 2009
(della Regione Toscana)

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, carenza di coinvolgimento delle Regioni, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione del principio di leale collaborazione, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.
– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto; legge della Regione Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 809 del 21 settembre 2009, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana, elettivamente domiciliato in Roma, corso Italia n. 102, presso lo studio dell'avv. Giovanni Pasquale Mosca;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42, 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h)*, quarto comma, sesto comma Cost., anche sotto il profilo della violazione della leale collaborazione.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009, supplemento ordinario è stata pubblicata la legge n. 94 del 15 luglio 2009.

Le impugnate disposizioni sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 40, 41 e 42 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera* h)*, e quarto comma, anche sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione.*

I commi da 40 a 43 dell'art. 3 contengono disposizioni volte a disciplinare la collaborazione di associazioni di privati cittadini nella gestione della sicurezza urbana ed al fine di prevenire situazioni di disagio sociale.

Più in particolare, il comma 40 prevede che «I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Il comma 41 precisa che le predette associazioni «sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

Il comma 42 ulteriormente specifica che «Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Il successivo comma 43 attribuisce ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 94/2009 medesima, il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta dei relativi elenchi.

Le impugnate disposizioni presentano profili di illegittimità costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha chiarito che la materia «sicurezza» deve essere letta ed interpretata in inscindibile connessione con l'attribuzione in materia di «ordine pubblico» e, sostanzialmente, va ricondotta proprio a quest'ultima, rientrandovi esclusivamente gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Più precisamente, nella sentenza n. 290 del 25 luglio 2001, codesta ecc.ma Corte ha statuito che «L'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. È opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. È dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» .

Tale orientamento è stato confermato anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

In particolare, nella sentenza n. 407 del 2002, codesta ecc.ma Corte ha sottolineato che per definire il concetto di «sicurezza pubblica» «è sufficiente constatare che il contesto specifico della lettera *h)* del secondo comma dell'art. 117 [ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale], — che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera *l)* della legge n. 59 del 1997 — induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (seguono lo stesso orientamento anche le pronunce successive: *cfr.*, per esempio, le sentenze n. 428 del 29 dicembre 2004; n. 105 del 17 marzo 2006; n. 222 del 13 giugno 2006; n. 237 del 22 giugno 2006; n. 196 del 1° luglio 2009).

A fronte degli interventi ricadenti nell'ambito della nozione di «sicurezza pubblica», in quanto tali rimessi alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost., stanno dunque gli interventi di polizia amministrativa locale che, in base al combinato disposto dei commi secondo, lettera *h)* e quarto della Costituzione, rientrano nella sfera della potestà legislativa esclusiva residuale delle regioni.

Infatti, la lettera *h)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa statale la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale».

Di conseguenza, non essendo tale ultima materia ricompresa tra quelle di cui al terzo comma dello stesso articolo, vale a dire nell'elenco delle materie di competenza concorrente Stato-regioni, essa ricade nell'ambito delle materie di competenza esclusiva residuale regionale.

Peraltro, già l'art. 159 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59») aveva previsto che «1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette a d evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera *l)*, della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure

preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

La Regione Toscana ha esercitato le proprie competenze in materia attraverso l'emanazione della legge regionale n. 12 del 3 aprile 2006 («Norme in materia di polizia comunale e provinciale»), la quale, «in conformità a quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *h)*, della Costituzione, detta disposizioni concernenti i requisiti essenziali di uniformità per l'organizzazione e lo svolgimento, anche in forma associata, delle funzioni di polizia amministrativa locale tramite strutture di polizia comunale, denominata polizia municipale, e di polizia provinciale [...]» (art. 1).

La possibilità di partecipazione di associazioni di volontariato alla «polizia amministrativa locale», quindi, era già stata prevista dalla legislazione regionale.

Più in particolare, l'articolo 7 di detta legge regionale prevede che «1. I comuni e le province possono stipulare convenzioni con le associazioni di volontariato iscritte nel registro di cui all'articolo 4 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato) e successive modificazioni, per realizzare collaborazioni tra queste ultime e le strutture di polizia locale rivolte a favorire l'educazione alla convivenza, al senso civico e al rispetto della legalità. [...]».

La normativa impugnata incide sulla suddetta disciplina legislativa regionale, vanificando il ruolo ed i compiti delle associazioni di volontariato ivi previste; ciò non è compatibile con il riparto della potestà legislativa come delineato nella Costituzione, anche alla luce dell'interpretazione fornitane dalla giurisprudenza costituzionale.

Infatti, il comma 40, utilizzando due espressioni notevolmente ampie — «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale» — si rivela suscettibile di svuotare di contenuto, e quindi vanificare, le competenze residuali esclusive regionali in materia, da un lato, di polizia amministrativa locale, e, dall'altro, di politiche sociali.

In particolare, con riferimento alla «sicurezza urbana», essa può essere ricondotta alla competenza statale solo se e nella misura in cui sia intesa come sicurezza delle città, in modo tale da rispettare la giurisprudenza costituzionale richiamata, in forza della quale, si ripete, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sicurezza pubblica» deve intendersi in modo restrittivo, cioè limitata agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Tanto è vero che la definizione di «sicurezza urbana» data dall'articolo 1 del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 («Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione»), attuativo del decreto-legge n. 92 del 23 maggio 2008 («Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica»), convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, è stata ritenuta sostanzialmente conforme al dettato costituzionale nella recente sentenza costituzionale n. 196 del 1° luglio 2009, ma solo nella misura in cui il decreto ministeriale 5 agosto 2008 rinvia e fa salvo l'articolo 117, secondo comma, lettera *h)* della Costituzione, così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

La predetta pronuncia ha deciso, tra l'altro, il ricorso per conflitto di attribuzioni promosso nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione al decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 («Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione»), attuativo del decreto-legge n. 92 del 23 maggio 2008 («Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 24 luglio 2008, n. 125.

Ebbene, la Corte ha ritenuto sostanzialmente conforme a Costituzione detta normativa regolamentare in quanto essa «ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla "sicurezza pubblica", ma, nelle premesse al decreto ministeriale oggetto del presente giudizio, si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h)*, dell'art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e 222 del 2006, n. 383 del 2005)».

Detta sentenza, quindi, segue perfettamente l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale più volte richiamato, per il quale, appunto, deve accedersi «ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale orientamento di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)» (sentenza n. 407 del 2002).

La generica espressione usata dall'art. 3, comma 40 di «sicurezza urbana», invece, non specifica i suddetti limiti e, quindi, viene ad essere molto estesa, sino a ricomprendere anche gli interventi volti a migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. In tale ampia dizione sono incluse le attività di prevenzione e lotta al degrado urbano, volte a favorire un ordinato sviluppo delle relazioni sociali ed economiche e una ordinata e civile convivenza della comunità regionale, le quali invece devono essere ricondotte nell'ambito di competenza regionale, in quanto espressione di polizia amministrativa locale.

Per tali motivi, la formulazione del comma 40 non risulta assolutamente conforme a tale giurisprudenza costituzionale, in quanto eccessivamente ampia e perciò è incostituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

Ragionamento in tutto e per tutto analogo può essere svolto con riferimento all'espressione «situazioni di disagio sociale».

Si tratta di una locuzione notoriamente ardua da definire in modo compiuto. Infatti, si può intendere per «disagio sociale» (*cfr.* il Rapporto del maggio 2001 che presenta i risultati di una indagine svolta dal Ciriec per conto dell'Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro (ORML) della Regione Toscana) «la situazione — prolungata nel tempo — in cui il soggetto, per specifiche condizioni, non è in grado di utilizzare pienamente le proprie risorse e le opportunità offerte dalla società, e alternativamente e/o contemporaneamente si isola o suscita rigetto da parte della società stessa; si manifesta cioè come problema sociale per la soluzione del quale è opportuno, e talvolta indispensabile, un intervento».

Si tratta, quindi, inevitabilmente, di una definizione molto ampia, dovuta al fatto che molteplici possono essere le cause che, da sole oppure combinandosi variamente fra loro, possono condurre a situazioni di disagio sociale. Può trattarsi, infatti, di ristrettezze economiche, difficoltà familiari, disoccupazione, malattie o invalidità, solitudine, età, sesso, carenze culturali, estraneità, tossicodipendenza, maltrattamenti, ecc.

È chiaro, quindi, che, in relazione al «disagio sociale» si intersecano tra loro molteplici settori ed attività di prevenzione, di assistenza, di recupero, ecc. È altrettanto evidente, però, che le modalità di prestare rimedio a tali situazioni disagiate ben possono ricondursi alla sfera delle «politiche sociali», la quale ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa residuale esclusiva regionale. (*cfr.*, *ex pluribus*, la sentenza n. 50 del 7 marzo 2008).

A nulla rileverebbe, in questo caso, invocare la lettera *m)* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

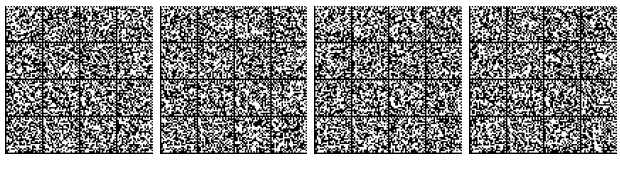
È chiaro, infatti, che le associazioni di cui ai commi 40 e seguenti della legge n. 94/2009 non operano nell'ambito dell'erogazione di «servizi», ma, per così dire, «a monte», vale a dire svolgono attività di prevenzione del disagio sociale.

Ebbene, evidentemente una siffatta attività rientra nella sfera della competenza legislativa residuale esclusiva regionale in materia di «politiche sociali». Infatti, non è (logicamente, prima ancora che giuridicamente) pensabile interpretare detta materia nel senso di attribuire alle regioni il solo compito di intervenire in via successiva, cioè quando le situazioni di disagio sono ormai insorte, lasciando la determinazione della disciplina applicabile all'attività di prevenzione allo Stato.

In conclusione, sia l'espressione «sicurezza urbana» sia quella di «disagio sociale», sono locuzioni eccessivamente ampie ed omnicomprensive, quindi suscettibili di invadere le competenze regionali.

Le impugnate disposizioni risultano ancor più palesemente contrastanti con il dettato costituzionale se si considera che il comma 42 prevede quali requisiti debbano avere, «in via prioritaria», le associazioni di cui al comma 40, mentre il successivo comma 41 attribuisce al prefetto (cioè ad un rappresentante del Governo a livello territoriale) il compito di provvedere alla tenuta del registro delle medesime associazioni, nonché al controllo della sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione, ed al monitoraggio delle associazioni stesse. Il tutto previo parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma senza coinvolgimento alcuno delle regioni, neppure nella forma «debole» del parere della Conferenza Stato-regioni.

Si tratta di una palese violazione della potestà legislativa residuale esclusiva regionale in tema di politiche sociali e di polizia amministrativa locale, in quanto è chiaro che, in tali materie, compete alle regioni medesime la fissazione delle regole da seguire per la tenuta dei registri delle associazioni coinvolte, per ciò che attiene alle condizioni che devono essere soddisfatte ai fini, appunto, dell'iscrizione, ecc.



Ed infatti, come già visto, la Regione Toscana vi ha provveduto con l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 3 aprile 2006, che rinvia alla legge regionale n. 28 del 26 aprile 1993.

D'altra parte non appare possibile una lettura delle norme che permetta di evitare la lesione delle competenze regionali.

Non si può infatti pensare che il ricorso alle associazioni di privati volontari sia previsto nei limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. perché ciò significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. È perciò inevitabile che la dizione del comma 40 viene sia estesa, determinando un'indebita invasione statale delle incomprimibili attribuzioni regionali, nella misura in cui la collaborazione di privati cittadini nelle funzioni ed attività connesse alla «polizia amministrativa locale» (lo stesso dicasi anche per le «politiche sociali», nella specie della prevenzione delle situazioni di disagio sociale) è rimessa — sostanzialmente in modo integrale — a determinazioni legislative e regolamentari statali, senza alcun coinvolgimento delle regioni, neppure in forma «ridotta», cioè tramite l'intervento della Conferenza Stato-regioni.

Le norme impugnate sono ulteriormente illegittime sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Nessuna delle disposizioni impugnate, infatti, prevede alcun coinvolgimento delle regioni, neppure nella forma dell'intervento della Conferenza Stato-regioni, e ciò nonostante il fatto che si tratti di ambiti decisamente complessi, nei quali spesso le competenze statali e quelle regionali si intersecano.

È chiaro, però, che anche con riferimento alla «sicurezza urbana» ed alla prevenzione delle «situazioni di disagio sociale» il principio di leale collaborazione riveste una notevole rilevanza, proprio per l'elevata possibilità di un intreccio di competenze.

In particolare, per ciò che attiene alla «sicurezza», la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «[...] nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali — più volte riconfermato da questa Corte — non può escludersi "che l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica" (v. sentenza n. 55 del 2001), volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche "in accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale (v. sentenza n. 134 del 2004)» (così, la sentenza n. 105 del 17 marzo 2006).

La necessità di un coordinamento nella materia della «sicurezza», del resto, emerge in modo incontrovertibile dal testo dell'art. 118, terzo comma della Costituzione, che prevede l'adozione di una legge statale per disciplinare forme di coordinamento fra Stato e regioni, tra l'altro, nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, della Costituzione.

La predetta esigenza di coordinamento, peraltro, si presenta ancor più accentuata nel caso in esame.

La coesistenza di distinte associazioni di volontariato operanti sul medesimo territorio, che svolgono specifiche funzioni, regolate da norme che propongono differenti modelli organizzativi, tra loro incompatibili, comporterebbe un elevato grado di incertezza non solo normativa ma anche e soprattutto applicativa, con evidente confusione sia nei cittadini sia negli operatori stessi.

La stessa esigenza di coordinamento sussiste, a tutta evidenza, anche con riferimento alla prevenzione delle situazioni di disagio sociale, trattandosi, anche in tal caso, di ambito coinvolgente in modo spesso complesso sia le competenze statali che quelle regionali.

In conclusione, le disposizioni impugnate risultano costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, e quarto comma, Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 43, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.*

L'impugnata disposizione si inserisce tra le norme che disciplinano la partecipazione di privati alla tutela della «sicurezza urbana» ed alla prevenzione delle «situazioni di disagio sociale», attribuendo ad un decreto ministeriale il compito di determinare «gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

Detta disposizione, però, non fa alcun riferimento ai limiti di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost., cioè non limita il suo ambito applicativo alle sole ipotesi di associazioni di volontariato operanti nella prevenzione dei reati e nel mantenimento dell'ordine pubblico (del resto, come sopra rilevato, è difficile interpretare in tali limiti le norme impugnate).

Di conseguenza, essa risulta costituzionalmente illegittima nella misura in cui attribuisce una potestà regolamentare allo Stato in una materia di competenza legislativa residuale esclusiva regionale.

Infatti, l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione prevede che «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia».

P. Q. M.

Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h)*, quarto comma, sesto comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.*

Firenze-Roma, addì 21 settembre 2009

Avv. Lucia BORA

MANDATO

Il sottoscritto, nella sua qualità di Presidente *pro tempore* della Giunta della Regione Toscana, delega a rappresentarlo e difenderlo nel presente giudizio, l'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana conferendo alla stessa ogni più ampia facoltà di legge, ivi compresa quella di accettare la rinuncia all'azione o ai singoli atti, nonché di farsi eventualmente sostituire. Elegge domicilio presso lo studio dell'avv. Giovanni Pasquale Mosca in Roma, corso Italia n. 102.

Il Presidente: Claudio MARTINI

È autentica: Avv. Lucia BORA

09C0600

N. **65**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi edilizi straordinari - Realizzazione subordinata al reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali - Obbligo di trascrizione dei relativi atti di asservimento nei registri immobiliari - Lamentata introduzione con norma regionale di nuova fattispecie di pubblicità immobiliare e relativa fattispecie imponibile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e sistema tributario.

– Legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14, art. 5, comma 3, lett. *c)*.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* ed *l)*; codice civile, artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, organicamente patrocinato dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, è *ex lege* domiciliato, nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 3, lett. *c)*, della legge della Regione Puglia del 30 luglio 2009, n. 14, pubblicata sul B.U.R. del

3 agosto 2009, n. 119, recante «Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale».

La legge regionale, riportata in epigrafe, viene impugnata, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 18 settembre 2009, per le seguenti motivazioni.

La disposizione, contenuta nell'art. 5, comma 3, lett. *c)*, subordina la realizzazione degli interventi edilizi straordinari, contemplati dalla medesima legge, al reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nelle misure ivi stabilite.

La norma richiede, poi, che il rapporto di pertinenza tra gli spazi a parcheggio e le unità immobiliari sia garantito da un atto da trascriversi nei registri immobiliari.

Così disponendo, la norma regionale introduce un'ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari non prevista dalla legislazione statale, alla cui competenza legislativa esclusiva è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare; gli atti di asservimento in questione, infatti, non sono inclusi nell'elenco degli atti, soggetti a trascrizione, di cui agli artt. 2643 e 2645 del codice civile, e la legge n. 122/1989, recante disposizioni in materia di parcheggi, pur prevedendo, all'art. 9, il vincolo pertinenziale tra parcheggi ed unità immobiliari, non dispone nulla in merito alla trascrivibilità del predetto vincolo.

Si rileva, inoltre, che il d.lgs. n. 374/1990, recante «Approvazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale» prevede, per tutti gli atti di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione nei registri immobiliari, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, salvo che per le formalità eseguite a favore dello Stato.

Da quanto sopra consegue l'obbligo dell'assolvimento dell'imposta ipotecaria anche per l'ipotesi di trascrizione in commento (ipotesi non prevista, lo si ribadisce, dalla normativa statale) con conseguente introduzione di una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla normativa statale di riferimento.

L'art. 5, comma 3, lett. *c)*, violando le disposizioni statali suddette in materia di pubblicità degli immobili e di pagamento della imposta ipotecaria, si pone, quindi, in insanabile contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. *e)* e *l)* della Costituzione, in materia, rispettivamente, di sistema tributario e di ordinamento civile.

Con particolare riferimento a quest'ultima materia, si evidenzia come codesta ecc.ma Corte abbia, anche di recente, ribadito che «nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)* Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile. Questa Corte ha altresì precisato che l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici fra privati deve ritenersi una esplicazione del principio costituzionale di eguaglianza» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza 5 novembre - 14 novembre 2008, n. 369).

Per completezza, si ricorda che analoghe disposizioni di quella oggetto del presente ricorso (e precisamente gli articoli 9, comma 2 e 73, comma 3, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, e l'articolo 7, comma 4, della legge della Regione Molise 18 luglio 2008, n. 25), sono state oggetto di impugnazione avanti a codesta ecc.ma Corte, rispettivamente con ricorso 26 agosto 2008, n. 50 e ricorso 24 settembre 2008, n. 56.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 3, lett. c)*, della legge della Regione Puglia del 30 luglio 2009, n. 14, pubblicata sul B.U.R. del 3 agosto 2009, n. 119, recante «Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale».*

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 18 settembre 2009, con l'allegata relazione.

Roma, addì 19 settembre 2009.

L'Avvocato dello Stato: MAURIZIO BORGO

09C0601

N. **66**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2009
(della Regione Emilia-Romagna)

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Iscrizione delle associazioni in un apposito elenco tenuto dal prefetto - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato, e, in subordine, carenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale, violazione del principio di leale collaborazione.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.
– Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto, e 118; legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, modificata dalla legge regionale 28 settembre 2007, n. 21.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 14 settembre 2009, n. 1350 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Rosaria Russo Valentini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Russo Valentini in corso Vittorio Emanuele II n. 284, 00186 Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 24 luglio 2009, n. 170, suppl. ord., in relazione ai seguenti commi:

comma 40, nella parte in cui comprende nelle attività soggette a disciplina esclusivamente statale materie di competenza regionale, quali la sicurezza urbana in senso ampio e le situazioni di disagio sociale;

comma 41, nella parte in cui esso prevede che anche le associazioni aventi ad oggetto attività correlate con la sicurezza urbana e le situazioni di disagio sociale, ma non relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, siano soggette all'iscrizione nell'elenco tenuto dai prefetti;

comma 42, in quanto esso impone ai sindaci di utilizzare in via prioritaria le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato anche in relazione a compiti diversi da quelli di segnalare circostanze rilevanti ai fini dell'ordine pubblico e sicurezza, e vieta l'iscrizione negli elenchi delle associazioni diverse da quello ora citate ove esse siano destinatarie, a qualsiasi titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica, anche in relazione alle funzioni di volontariato relative alla polizia amministrativa;

comma 43 nella parte in cui affida al Ministro dell'interno il compito di adottare un decreto mediante il quale sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco, e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi, anche in relazione a materie di competenza regionale comprese nell'ambito della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale;

in subordine, gli stessi commi 40, 41 e 43: quanto al comma 40, nella parte in cui non prevede che all'intesa in esso prevista partecipi anche la regione direttamente o attraverso i soggetti locali individuati con legge regionale; quanto al comma 41, nella parte in cui non prevede alcun ruolo della regione nella procedura di iscrizione e nel monitoraggio della permanenza dei requisiti in capo alle associazioni ed ai loro membri, nonostante che tali associazioni operino nelle materie di competenza regionale; quanto al comma 43, in quanto prevede una disciplina unitaria di ambiti appartenenti sia alla competenza statale sia alla competenza regionale senza istituire alcun meccanismo di coordinamento, ed in particolare senza prevedere l'intesa con la Conferenza Stato-regioni o Conferenza unificata, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, Cost.;

dell'art. 117, quarto comma, Cost;

dell'art. 117, sesto comma, Cost.;

dell'art. 118 Cost.;

del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

La Regione Emilia-Romagna è dotata di potestà legislativa piena in materia di polizia amministrativa locale: materia che, essendo espressamente eccettuata dalla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza dall'art. 117, secondo comma, lett. *h)*, della Costituzione e non essendo ripresa tra le materie concorrenti di cui al terzo comma, risulta contemporaneamente «nominata» ed affidata alla competenza piena delle regioni, salvi ovviamente i vincoli che possano derivare dalle altre materie statali di cui all'art. 117, secondo comma.

Come altre regioni, la Regione Emilia-Romagna — accanto a quanto possa risultare dalle discipline dei diversi settori — si è recentemente dotata di una ampia legge organica di disciplina del servizio di polizia locale con la legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24, come modificata dalla legge regionale 28 settembre 2007, n. 21, recante Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza.

Tale legge, composta di cinque Capi e ventitré articoli, disciplina la materia nei suoi diversi aspetti, e tra l'altro prevede, all'art. 8, la Utilizzazione del volontariato, che avviene (come prevede il comma 1, nel quadro «dei principi e delle finalità fissate dagli articoli 1 e 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266, Legge-quadro sul volontariato».

Sempre il comma 1 dispone che l'utilizzazione del volontariato «è volta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale».

Si tratta dunque di ambiti e finalità che rientrano compiutamente nella competenza legislativa regionale, senza invadere la materia statale dell'ordine pubblico e sicurezza.

Il comma 2 dispone che «i volontari, individuati dalle amministrazioni locali anche sulla base di indicazioni provenienti dalle associazioni di volontariato, potranno essere impiegati a condizione che essi:

a) operino sulla base delle indicazioni ed in maniera subordinata al comandante o al responsabile della polizia locale stessa o ad altro operatore di detta polizia da esso individuato;

b) non abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non siano stati sottoposti a misure di prevenzione e non siano stati espulsi dalle forze armate o dalle forze di polizia nazionali, ovvero destituiti o licenziati per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici;

c) abbiano frequentato, con profitto, specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale;

d) siano adeguatamente assicurati».

Non si tratta dunque — nella legge regionale — di attività svolte autonomamente da associazioni di cittadini, ma di singoli volontari che vengono in una certa misura inseriti nell'organizzazione della polizia locale. È invece previsto (ed è il comma 3) che le associazioni di volontariato possano invece stipulare convenzioni con i comuni e le province «con sole finalità di supporto organizzativo ai soci che svolgano le attività di cui al presente comma», e ciò «a condizione che dette associazioni non prevedano nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali».

Il comma 4 individua uno strumento di coordinamento a livello regionale rivolto ad «assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale» in un potere di emanare direttive relative all'utilizzo di volontari, approvate dalla Giunta regionale «d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali».

Tali direttive sono state emanate con la deliberazione n. 275 del 2005, assunta a seguito della prescritta intesa con gli enti locali della regione (doc. 2).

Tra gli elementi che possono essere considerati salienti si può segnalare l'indirizzo secondo il quale «lo spirito della presenza del volontario deve pertanto essere improntato ad una figura amica e rassicurante che, mediante una attenta capacità di ascolto della comunità presso la quale è chiamato ad operare, contribuisce allo sviluppo: delle azioni di prevenzione; delle attività di informazione rivolte ai cittadini; delle attività di educazione e sicurezza stradale; di una maggiore presenza e visibilità del comune nello spazio pubblico urbano; del collegamento fra i cittadini, le polizie locali e gli altri servizi locali; del senso civico della cittadinanza; di un maggior rispetto delle regole che le comunità si danno per assicurare a tutti una civile e serena convivenza».

Va rilevato che è espressamente escluso che i volontari abbiano poteri di accertamento, anche limitatamente all'accertamento della identità delle persone. La collaborazione dei volontari si limiterà dunque ad una «qualificata attività di segnalazione delle problematicità riscontrate finalizzata al miglioramento delle funzioni di prevenzione e controllo

svolta dalla polizia locale», fermo restando che è riservata alla polizia locale di riferimento «ogni decisione sull'eventuale utilizzo delle segnalazioni per i fini propri di istituto».

La direttiva pone di seguito i criteri perché ogni comune istituisca e mantenga aggiornato un registro nominativo dei volontari da cui sia desumibile in ogni momento il rispetto, per ciascuno di essi, delle condizioni di cui all'art. 8, comma 2, lettera *b)*, *c)* e *d)* della legge n. 24/2003, e nel quale siano altresì riportate ulteriori specifiche competenze attribuite al singolo volontario tra quelle aventi possibile rilevanza per l'organizzazione delle attività di cui alla presente direttiva (quali: pronto soccorso, protezione civile, altre forme di volontariato in campo ambientale, ittico, venatorio e di tutela degli animali), ed affronta poi i temi della copertura assicurativa, della formazione, della dipendenza organizzativa, dei segni distintivi, delle convenzioni e delle attività di volontariato nell'ambito delle province, da coordinare con quelle attivate dai comuni.

In un ambito almeno in parte corrispondente a quello della disciplina regionale ora sinteticamente illustrata interviene ora la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

Si tratta dei commi da 40 a 43 dell'art. 3, i quali sono rivolti a disciplinare, come testualmente dice il primo di essi, la «collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». Di tale collaborazione possono avvalersi, dice lo stesso comma, «i sindaci, previa intesa con il prefetto».

Il seguente comma 41 prescrive che le associazioni che desiderano svolgere tale attività di collaborazione siano «iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e che il prefetto provveda altresì «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

Il comma 42 da un lato stabilisce una priorità nella collaborazione in favore delle associazioni «costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», dall'altra stabilisce che le associazioni diverse da quelle appena ricordate possono essere iscritte negli elenchi «solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Il comma 43, infine, opera un largo rinvio ad un decreto ministeriale per il completamento della sommaria disciplina posta dai commi precedenti. Precisamente, è previsto che con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano determinati «gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

Tale decreto è stato emanato in data 8 agosto 2009, e la Regione Emilia-Romagna ha deliberato l'impugnazione anche di esso per conflitto di attribuzione, in quanto i vizi di legittimità costituzionale che essa ritiene di individuare nelle disposizioni della legge n. 94 del 2009, oggetto del presente giudizio, si riverberino anche su tale decreto, oltre che in quanto tale decreto possa ritenersi violare in modo autonomo le competenze costituzionali della regione.

In effetti, le impugnate disposizioni della legge n. 94 del 2009 risultano ad avviso della Regione Emilia-Romagna costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

DIRITTO

I) *Premessa sulla identificazione rispettiva delle materie «ordine pubblico e sicurezza» e «polizia amministrativa locale».*

La distinzione tra la polizia amministrativa locale e la polizia di sicurezza è ormai risalente: così, nella sent. n. 77 del 1987 la Corte ha dichiarato, fra l'altro, la illegittimità costituzionale dell'art. 19, quarto comma, d.P.R. n. 616/1977 nella parte in cui non limitava i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, precisando che «quest'ultima deve intendersi come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». La Corte costituzionale, oltre a far coincidere il concetto di ordine pubblico e quello di pubblica sicurezza, contrapponeva la polizia di sicurezza alla polizia amministrativa, precisando che questa «riguarda … l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale (sentenza n. 218 del 1988)» (v. la sent. n. 290/2001).

Tale impostazione fu «codificata», nel vigore del vecchio Titolo V, dall'art. 159, d.lgs. n. 112/1998, che — nel comma 1 — riconosceva alla polizia locale carattere di attività «strumentale» alle competenze regionali e locali e — nel comma 2 — collegava la materia della polizia di sicurezza in modo esclusivo alla prevenzione dei reati.

Tale reciproca delimitazione degli ambiti è stata confermata dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, nella prima sentenza che si è pronunciata sull'art. 117, comma 2, lett. *h)*: la sent. n. 407/2002 afferma la necessità di interpretare in modo restrittivo l'espressione «sicurezza» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h)*:

«il contesto specifico della lettera *h)* del secondo comma dell'art. 117 — che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera *l)*, della legge n. 59 del 1997 — induce, in ragione della connessione testuale con ''ordine pubblico'' e dell'esclusione esplicita della ''polizia amministrativa locale'', nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di ''sicurezza pubblica''».

Precisava ancora la Corte che la sicurezza pubblica, «secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)» (punto 3.1 del Diritto; v. anche la sent. n. 428/2004, punto 3 del Diritto, e la sent. n. 95/2005).

Dunque, la materia polizia amministrativa affidata alla potestà legislativa piena delle regioni comprende anche gli aspetti relativi alla sicurezza, purché non si tratti di «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico».

In piena continuità con tale linea giurisprudenziale è da ultimo intervenuta la sentenza n. 196 del 2009, relativa (tra l'altro) all'estensione ed alla natura dei poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come innovati dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

Tale sentenza ha respinto il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (il quale peraltro — giova rilevarlo sin d'ora — riguardava un'autonomia speciale, e si svolgeva sulla base di parametri costituzionali diversi da quelli qui invocati) proprio sulla base della conferma di una netta separazione tra le funzioni statali in materia di ordine pubblico e sicurezza, da una parte, e le funzioni regionali di polizia amministrativa «nelle materie di competenza» dall'altra. Di qui la conclusione secondo la quale «i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000» — cioè i poteri di ordinanza — «non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome».

Giova peraltro osservare che, pur nel permanere senza mutamenti di tale fondamentale distinzione, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001 ha ugualmente operato un ampliamento qualitativamente e quantitativamente importante della competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale.

Da una parte, infatti, la competenza in materia è passata da concorrente a residuale (e, al tempo stesso, espressamente indicata come regionale dall'art. 117, secondo comma). Dall'altra, la sua stessa natura di materia strumentale al compiuto esercizio delle funzioni in altre materie fa sì che la competenza legislativa regionale si espanda nella stessa misura in cui essa diviene generale e residuale, rimanendone eccettuate le sole materie espressamente riservate allo Stato. Venuto meno con la riforma del Titolo V il limite positivo delle materie (cioè la limitazione alle materie espressamente attribuite), la competenza regionale in materia di polizia amministrativa può essa stessa essere delimitata solo mediante la riserva espressa di un ambito materiale allo Stato.

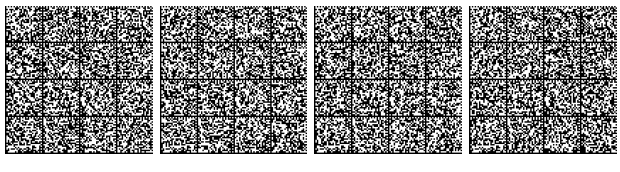
Ne risulta, venendo ora allo specifico oggetto del presente giudizio, che vi è competenza legislativa regionale (e non vi è affatto una specifica competenza legislativa statale) in relazione alle «situazioni di disagio sociale», e che vi è altresì competenza regionale (e correlativa assenza di competenza statale) in materia di «sicurezza urbana» in relazione a quanto di tale materia non concerne la tutela dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati.

Ma di ciò conviene ora dire in relazione alle specifiche norme impugnate.

II) *In primo luogo. Illegittimità costituzionale dei commi 40, 41, 42 e 43 per violazione dell'articolo 117, commi secondo, quarto e sesto della Costituzione.*

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, nella parte in cui comprende nelle attività soggette a disciplina esclusivamente statale materie di competenza regionale, quali la sicurezza urbana in senso ampio e le situazioni di disagio sociale.

Come esposto in narrativa, il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 prevede che i sindaci possano avvalersi della «collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale», e che tale decisione debba essere assunta «previa intesa con il prefetto».



Ugualmente si è illustrato che i commi seguenti dispongono che le associazioni che collaborano debbano essere iscritte in un elenco tenuto e gestito dal prefetto, e che i requisiti delle associazioni ed il loro ambito di operatività sia definito dal Ministro dell'interno. Nessun ruolo è previsto, invece, per le regioni.

Sembra evidente che tale disposizione suppone o presuppone che la materia di riferimento di tali interventi sia, nel riparto di cui all'art. 117 della Costituzione, di esclusiva competenza statale, e precisamente che si tratti della materia di cui al secondo comma, lettera *h)*: la materia denominata «ordine pubblico e sicurezza».

Ora, ad avviso della regione le disposizioni in questione sarebbero costituzionalmente illegittime anche se tale fosse, e fosse esclusivamente, la materia di riferimento. La Costituzione stabilisce infatti all'art. 118, terzo comma, che la legge statale disciplini proprio in relazione a tale materia «forme di coordinamento fra Stato e regioni».

Si noti che a tale disposizione non può essere attribuito carattere semplicemente «facoltizzante», perché ciò equivarrebbe a dire che la disposizione non ha alcun significato: essendo evidente che il legislatore statale può sempre disciplinare forme di coordinamento tra lo Stato e le regioni. La disposizione in questione significa dunque che la Costituzione stessa giudica tali forme di coordinamento indispensabili, ed in questo modo esse divengono costituzionalmente necessarie.

E sembra altresì evidente che per nessuna area della materia «ordine pubblico e sicurezza» il coordinamento è necessario quanto rispetto alla confinante materia della polizia amministrativa locale: tanto confinante che la Costituzione ha avvertito il bisogno di menzionarle nella stessa lett. *h)* del secondo comma, per ricordare che essa rimaneva assegnata alle regioni.

Ma il fatto è che in realtà ad essere del tutto erronea è la premessa stessa delle disposizioni statali qui impugnate: che, cioè, si tratti di materia che si esaurisce nella tutela dell'ordine e sicurezza pubblica.

Ciò risulta evidente sol che si considerino analiticamente i due ambiti ai quali la legislazione statale fa riferimento. In effetti, fa impressione notare che il comma 40 neppure menziona la materia statale dell'ordine pubblico e sicurezza, ma direttamente si riferisce agli «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». Il concetto di «sicurezza urbana» e il concetto di «disagio sociale» sono dunque quelli che definiscono l'ambito di attività della collaborazione volontaria alle funzioni di polizia locale.

Quanto alla nozione di «sicurezza urbana», va in primo luogo osservato che non ne esiste — per quanto qui risulta — una definizione nelle leggi statali.

La legge di questa regione n. 23 del 2003 utilizza la nozione di «sicurezza delle città» (art. 1, comma 1), ed include nella nozione (art. 2, comma 1) «le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa».

Al livello statale una definizione di sicurezza urbana è invece fornita dal decreto ministeriale 5 agosto 2008, secondo il quale con tale espressione si intende «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». Come si vede, la nozione non è molto diversa da quella della legge regionale, e nella lettera non ne restringe certo l'operatività alla sola prevenzione e repressione dei reati.

Neppure la nozione di «situazioni di disagio sociale» trova una definizione legislativa o altra definizione al livello statale. Nella legge di questa regione n. 23 del 2003 si pone tra gli scopi degli interventi la «prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)» (art. 2, comma 3).

Quello che risulta certo, in ogni modo, è che il generico riferimento alle «situazioni di disagio sociale» allontana ancor più le attività di collaborazione volontaria alla vigilanza di polizia locale dallo stretto ambito dell'ordine pubblico e sicurezza.

In questi termini, sembra evidente che la disposizione di cui al comma 40, nella parte in cui prevede l'intesa del prefetto in relazione alle decisioni comunali di avvalersi di tale collaborazione con riferimento alle materie della sicurezza urbana e del disagio sociale, anziché alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, viola la competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale.

Si tratta, inoltre, di competenza che la legge regionale ha già disciplinato con la legge n. 24 del 2003, il cui contenuto è stato illustrato in narrativa.

Dalle considerazioni sopra esposte discende l'illegittimità costituzionale della disposizione.

2) Illegittimità costituzionale del comma 41, nella parte in cui esso prevede che anche le associazioni aventi ad oggetto attività correlate con la sicurezza urbana e le situazioni di disagio sociale, ma non relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, siano soggette all'iscrizione nell'elenco tenuto dai prefetti.

Il seguente comma 41 prescrive che le associazioni che desiderano svolgere tale attività di collaborazione siano «iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e che il prefetto provveda altresì «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

L'illegittimità costituzionale del comma 40 si riverbera sul comma 41, dal momento che esso prescrive che le associazioni — evidentemente quelle di cui al comma 40 — siano iscritte in un elenco tenuto e gestito dalle prefetture. Non altera certo il carattere esclusivamente statale della gestione la circostanza che sia richiesto il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, trattandosi di organo anch'esso statale, senza alcuna partecipazione regionale (art. 20 legge 121 del 1981).

Ora, se si trattasse di associazioni che propongono la propria collaborazione nel solo ambito dell'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. *h)*, Cost.), vi sarebbe solo da lamentare la mancata attuazione delle «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost.

Trattandosi invece di associazione chiamate ad operare — ben oltre se non addirittura al di fuori dell'ambito dell'ordine pubblico e sicurezza — nel campo della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale, netta risulta l'invasione dell'ambito in cui la Costituzione prevede la competenza regionale.

3) Illegittimità costituzionale del comma 42, in quanto si intenda che esso impone ai sindaci di utilizzare in via prioritaria le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato anche in relazione ad attività diverse da quella di segnalare circostanze rilevanti ai fini dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quanto, vietando l'iscrizione negli elenchi delle associazioni diverse da quello ora citate ove esse siano destinatarie, a qualsiasi titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica, comprime irrazionalmente l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di polizia amministrativa.

Il comma 42 da un lato stabilisce una priorità nella collaborazione in favore delle associazioni «costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», dall'altro stabilisce che le associazioni diverse da quelle appena ricordate possono essere iscritte negli elenchi «solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Le due disposizioni sarebbero entrambe legittime se esse si riferissero alle sole attività di associazioni che desiderano collaborare con le forze dell'ordine e con i servizi comunali di polizia locale nel solo ambito della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma risultano invece anch'esse illegittime in quanto intendano disciplinare l'attività di associazioni che si propongono fini diversi, ed in particolare — ad esempio — il fine di fornire supporto all'attività di coloro che volontariamente collaborano con i servizi comunali di polizia locale nel quadro di quanto previsto dalla legge regionale n. 24 del 2003.

Rispetto a tali attività, infatti, non vi è — quanto alla prima delle due disposizioni — ragione alcuna della preferenza espressa per determinate associazioni rispetto ad altre, e soprattutto non vi è titolo di competenza legislativa statale.

Ugualmente dicasi per la seconda disposizione, la quale vieta che siano iscritte nell'elenco le associazioni che fruiscano di risorse economiche di qualunque tipo a carico della finanza pubblica. Benché la legge regionale sopra citata non preveda tali contributi, si tratta di determinazioni che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

Di qui l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni, in quanto disciplinano attività di competenza regionale.

4) Illegittimità costituzionale del comma 43 nella parte in cui affida al Ministro dell'interno il compito di adottare un decreto mediante il quale sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco, e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi, anche in relazione a materie di competenza regionale comprese nell'ambito della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale.

Il comma 43 opera un largo rinvio ad un decreto ministeriale per il completamento della sommaria disciplina posta dai commi precedenti. Precisamente, è previsto che «con decreto del Ministro dell'interno» siano «determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco» e siano «disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

L'estensione della disciplina dal solo ambito dell'ordine pubblico e sicurezza al generale ambito della «sicurezza urbana» e delle «situazioni di disagio sociale» operata dal comma 40 riverbera necessariamente la propria illegittimità sul comma 43, in quanto questo — riferendosi alle attività di cui ai commi 40 e 41 — è chiamato a disciplinare materie riservate alla potestà legislativa regionale, con violazione dell'art. 117, quarto comma, nonché — in particolare — dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. È evidente infatti che, così facendo, da un lato si sottrae la materia alla competenza legislativa regionale (con lesione del quarto comma), dall'altro si chiama ad intervenire una normativa secondaria statale, in violazione dell'ambito di competenza regolamentare statale, che l'art. 117, sesto comma, limita alle materie di potestà legislativa esclusiva.

Ciò vale in relazione a tutti gli oggetti che il comma 43 affida alla disciplina ministeriale. È evidentemente vero per gli «ambiti operativi», i quali per vincolo di legge devono necessariamente comprendere ed ulteriormente specificare i settori della «sicurezza urbana» in generale e delle «situazioni di disagio sociale». Ma ciò vale ugualmente per la determinazione dei «requisiti per l'iscrizione nell'elenco» e per «le modalità di tenuta dei relativi elenchi», dal momento che i vincoli così posti sono destinati a valere anche per le associazioni che operano non nel campo dell'ordine pubblico e sicurezza, ma nel solo campo della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale, come individuati in particolare dalla legge regionale n. 24 del 2003, più volte ricordata.

III) *In subordine. Illegittimità costituzionale degli stessi commi 40, 41 e 43 per violazione del principio di leale collaborazione e del dovere di prevedere forme di coordinamento tra Stato e regioni.*

Le ragioni di illegittimità costituzionale allegate con i punti precedenti sono, ad avviso della ricorrente regione, pienamente fondate e coerenti con la distinzione delle competenze tra lo Stato e le regioni tracciata dalla Costituzione e sin qui confermata dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Ove tuttavia dovesse ritenersi che, in ragione di una necessaria unitarietà dei servizi di polizia locale nel territorio di ciascun comune, non vi possa essere in un caso come questo che un unico intervento, che necessariamente debba comprendere — oltre all'ordine pubblico e sicurezza — anche la sicurezza urbana in generale e persino le situazioni di disagio sociale in genere; o — detto altrimenti — qualora si dovesse ritenere che le due sfere di competenza non possano esercitarsi separatamente — quella statale debitamente contenuta nei limiti costituzionali e quella regionale e locale (e non collegata agli organi del Ministero dell'interno) anch'essa nei propri ambiti di competenza — allora sembra evidente che a tale eventualmente necessaria unità degli interventi deve anche corrispondere un ragionevole ed adeguato coordinamento tra le rispettive sfere di competenza.

Ne risulterebbe dunque, in siffatta ipotesi, legittima l'unitarietà, ma illegittimo il difetto dei meccanismi di coordinamento e di leale collaborazione.

Ne risulterebbe, in particolare, l'illegittimità costituzionale del comma 40, nella parte in cui non prevede che all'intesa in esso prevista partecipi la regione direttamente o attraverso i soggetti locali — ad esempio le Province — individuati con legge regionale.

Ne risulterebbe altresì l'illegittimità costituzionale del comma 41, in quanto non prevede alcun ruolo della regione nella procedura di iscrizione e nel monitoraggio della permanenza dei requisiti in capo alle associazioni ed ai loro membri, nonostante che tali associazioni operino nelle materie di competenza regionale. Potrebbe anzi ritenersi, data l'ampiezza delle materie regionali comprese nella polizia amministrativa locale, che gli elenchi dovessero essere tenuti dalle regioni, restando le prefetture competenti per gli aspetti relativi all'ordine pubblico e sicurezza.

Ancor più evidente ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale del comma 43, in quanto prevede che la disciplina unitaria degli «ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41», dei «requisiti per l'iscrizione nell'elenco» nonché delle «modalità di tenuta dei relativi elenchi» sia dettata con unilaterale atto del Ministro dell'interno, anziché dal Ministro d'intesa con la Conferenza Stato-regioni o preferibilmente — data l'evidente presenza degli interessi provinciali e comunali — con la Conferenza unificata.

La necessità costituzionale di tale intesa risulta del tutto evidente (nell'ipotesi unitaria qui considerata) in relazione alla definizione degli «ambiti operativi»: dal momento che non pochi di tali ambiti operativi sono di competenza propria delle regioni. Ma essa non è meno necessaria anche per i requisiti e per le modalità di tenuta degli elenchi, dal momento che gli uni e le altre integrano la disciplina dell'attività di volontari e associazioni nell'ambito del servizio di vigilanza di polizia locale.

Si noti che la l'esigenza di leale collaborazione e dei relativi meccanismi istituzionali — già evidente a fronte della compressione che altrimenti subirebbe la competenza regionale in forza delle esigenze di unitarietà dell'intervento (una situazione diversa ma analoga a quella rilevata da codesta Corte costituzionale con la ben nota sentenza n. 303 del 2003) — corrisponde nello specifico caso, come sopra illustrato, al dovere di istituire meccanismi di collegamento con le regioni nel settore dell'ordine pubblico e sicurezza, posto in capo allo Stato dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 21 settembre 2009

Prof. avv. Giandomenico *Falcon* - *Avv.* Rosaria *Russo Valentini*

09C0602

N. **67**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2009
(dalla Regione Umbria)

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Possibilità per i sindaci, previa intesa col prefetto, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale - Iscrizione delle associazioni in un apposito elenco tenuto dal prefetto - Determinazione con decreto del Ministro dell'interno di ambiti operativi, modalità e requisiti - Lamentata esorbitanza dalla materia della sicurezza pubblica ed incidenza sulla disciplina regionale in materia di polizia comunale e provinciale e in materia di politiche sociali, esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare spettante allo Stato, e, in subordine, carenza di coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, violazione dei limiti alla potestà regolamentare statale, violazione del principio di leale collaborazione.

– Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42 e 43.
– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *h)*, quarto e sesto; legge della Regione Umbria 30 aprile 1990, n. 34, come modificata dalla legge regionale 25 gennaio 2005, n. 1.

Ricorso della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 21 settembre 2009, n. 1299 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale rogata dal notaio Enzo Paolucci del collegio di Perugia in data 21 settembre 2009, repertorio n. 116875 (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri n. 5 - 00195 Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 24 luglio 2009, n. 170, supplemento ordinario, in relazione ai seguenti commi:

comma 40, nella parte in cui comprende nelle attività soggette a disciplina esclusivamente statale materie di competenza regionale, quali la sicurezza urbana in senso ampio e le situazioni di disagio sociale;

comma 41, nella parte in cui esso prevede che anche le associazioni aventi ad oggetto attività correlate con la sicurezza urbana e le situazioni di disagio sociale, ma non relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, siano soggette all'iscrizione nell'elenco tenuto dai prefetti;

comma 42, in quanto esso impone ai sindaci di utilizzare in via prioritaria le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato anche in relazione a compiti diversi da quelli di segnalare circostanze rilevanti ai fini dell'ordine pubblico e sicurezza, e vieta l'iscrizione negli elenchi delle associazioni diverse da quello ora citate ove esse siano destinatarie, a qualsiasi titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica, anche in relazione alle funzioni di volontariato relative alla polizia amministrativa;

comma 43 nella parte in cui affida al Ministro dell'interno il compito di adottare un decreto mediante il quale sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco, e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi, anche in relazione a materie di competenza regionale comprese nell'ambito della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale;

in subordine, gli stessi commi 40, 41 e 43: quanto al comma 40, nella parte in cui non prevede che all'intesa in esso prevista partecipi anche la regione direttamente o attraverso i soggetti locali individuati con legge regionale; quanto al comma 41, nella parte in cui non prevede alcun ruolo della regione nella procedura di iscrizione e nel monitoraggio della permanenza dei requisiti in capo alle associazioni ed ai loro membri, nonostante che tali associazioni operino nelle materie di competenza regionale; quanto al comma 43, in quanto prevede una disciplina unitaria di ambiti appartenenti sia alla competenza statale sia alla competenza regionale senza istituire alcun meccanismo di coordinamento, ed in particolare senza prevedere l'intesa con la Conferenza Stato-regioni o Conferenza unificata, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, Cost.; dell'art. 117, quarto comma, Cost; dell'art. 117, sesto comma, Cost.; dell'art. 118 Cost.; del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

La Regione Umbria è dotata di potestà legislativa piena in materia di polizia amministrativa locale: materia che, essendo espressamente eccettuata dalla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza dall'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, della Costituzione e non essendo ripresa tra le materie concorrenti di cui al comma terzo, risulta contemporaneamente «nominata» ed affidata alla competenza piena delle regioni, salvi ovviamente i vincoli che possano derivare dalle altre materie statali di cui all'art. 117, secondo comma.

La regione ha disciplinato la materia sin dalla legge regionale 30 aprile 1990, n. 34, Norme in materia di polizia municipale e locale, poi sostituita in parte da più recenti leggi, e da ultimo dalla legge regionale 25 gennaio 2005, n. 1, Disciplina in materia di polizia locale, in seguito modificata.

La legge statale qui impugnata, 15 luglio 2009, n. 94, è intitolata «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».

Essa tuttavia contiene disposizioni che incidono nella materia polizia amministrativa locale, spettante alla competenza legislativa regionale.

Si tratta dei commi da 40 a 43 dell'art. 3, i quali sono rivolti a disciplinare, come testualmente dice il primo di essi, la «collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Di tale collaborazione possono avvalersi, dice lo stesso comma, «i sindaci, previa intesa con il prefetto».

Il seguente comma 41 prescrive che le associazioni che desiderano svolgere tale attività di collaborazione siano «iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e che il prefetto provveda altresì «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

Il comma 42 da un lato stabilisce una priorità nella collaborazione in favore delle associazioni «costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», dall'altra stabilisce che le associazioni diverse da quelle appena ricordate possono essere iscritte negli elenchi «solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Il comma 43, infine, opera un largo rinvio ad un decreto ministeriale per il completamento della sommaria disciplina posta dai commi precedenti. Precisamente, è previsto che con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano determinati «gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

Tale decreto è stato emanato in data 8 agosto 2009, e la Regione Umbria ha deliberato l'impugnazione anche di esso per conflitto di attribuzione, in quanto i vizi di legittimità costituzionale che essa ritiene di individuare nelle disposizioni della legge n. 94 del 2009, oggetto del presente giudizio, si riverberino anche su tale decreto, oltre che in quanto tale decreto possa ritenersi violare in modo autonomo le competenze costituzionali della Regione.

In effetti, le impugnate disposizione della legge n. 94 del 2009 risultano ad avviso della Regione Umbria costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

DIRITTO

I) *Premessa sulla identificazione rispettiva delle materie «ordine pubblico e sicurezza» e «polizia amministrativa locale».*

La distinzione tra la polizia amministrativa locale e la polizia di sicurezza è ormai risalente: così, nella sent. n. 77 del 1987 la Corte ha dichiarato, fra l'altro, la illegittimità costituzionale dell'art. 19, quarto comma, d.P.R. n. 616/1977 nella parte in cui non limitava i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, precisando che «quest'ultima deve intendersi come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». La Corte costituzionale, oltre a far coincidere il concetto di ordine pubblico e quello di pubblica sicurezza, contrapponeva la polizia di sicurezza alla polizia amministrativa, precisando che questa «riguarda... l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale (sentenza n. 218 del 1988)» (v. la sent. n. 290/2001).

Tale impostazione fu «codificata», nel vigore del vecchio Titolo V, dall'art. 159 d. lgs. n. 112/1998, che — nel comma 1 — riconosceva alla polizia locale carattere di attività «strumentale» alle competenze regionali e locali e — nel comma 2 — collegava la materia della polizia di sicurezza in modo esclusivo alla prevenzione dei reati.

Tale reciproca delimitazione degli ambiti è stata confermata dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, nella prima sentenza che si è pronunciata sull'art. 117, comma 2, lettera *h)*: la sent. n. 407/2002 afferma la necessità di interpretare in modo restrittivo l'espressione «sicurezza» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *h)*:

«il contesto specifico della lettera *h)* del secondo comma dell'art. 117 — che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera *l)*, della legge n. 59 del 1997 — induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica"».

Precisava ancora la Corte che la sicurezza pubblica, «secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)» (punto 3.1 del *Diritto*; v. anche la sent. n. 428/2004, punto 3 del *Diritto*, e la sent. n. 95/2005).

Dunque, la materia polizia amministrativa affidata alla potestà legislativa piena delle regioni comprende anche gli aspetti relativi alla sicurezza, purché non si tratti di «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico».

In piena continuità con tale linea giurisprudenziale è da ultimo intervenuta la sentenza n. 196 del 2009, relativa (tra l'altro) all'estensione ed alla natura dei poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come innovati dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

Tale sentenza ha respinto il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (il quale peraltro — giova rilevarlo sin d'ora — riguardava un'autonomia speciale, e si svolgeva sulla base di parametri costituzionali diversi da quelli qui invocati) proprio sulla base della conferma di una netta separazione tra le funzioni statali in materia di ordine pubblico e sicurezza, da una parte, e le funzioni regionali di polizia amministrativa «nelle materie di competenza» dall'altra. Di qui la conclusione secondo la quale «i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000» — cioè i poteri di ordinanza — «non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome».

Giova peraltro osservare che, pur nel permanere senza mutamenti di tale fondamentale distinzione, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001 ha ugualmente operato un ampliamento qualitativamente e quantitativamente importante della competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale.

Da una parte, infatti, la competenza in materia è passata da concorrente a residuale (e, al tempo stesso, espressamente indicata come regionale dall'art. 117, secondo comma). Dall'altra, la sua stessa natura di materia strumentale al compiuto esercizio delle funzioni in altre materie fa sì che la competenza legislativa regionale si espanda nella stessa misura in cui essa diviene generale e residuale, rimanendone eccettuate le sole materie espressamente riservate allo Stato. Venuto meno con la riforma del Titolo V il limite positivo delle materie (cioè la limitazione alle materie espressamente attribuite); la competenza regionale in materia di polizia amministrativa può essa stessa essere delimitata solo mediante la riserva espressa di un ambito materiale allo Stato.

Ne risulta, venendo ora allo specifico oggetto del presente giudizio, che vi è competenza legislativa regionale (e non vi è affatto una specifica competenza legislativa statale) in relazione alle «situazioni di disagio sociale», e che vi è altresì competenza regionale (e correlativa assenza di competenza statale) in materia di «sicurezza urbana» in relazione a quanto di tale materia non concerne la tutela dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati.

Ma di ciò conviene ora dire in relazione alle specifiche norme impugnate.

II) *In primo luogo. Illegittimità costituzionale dei commi 40, 41, 42 e 43 per violazione dell'articolo 117, commi secondo, quarto e sesto della Costituzione.*

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, nella parte in cui comprende nelle attività soggette a disciplina esclusivamente statale materie di competenza regionale, quali la sicurezza urbana in senso ampio e le situazioni di disagio sociale.

Come esposto in narrativa, il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 prevede che i sindaci possano avvalersi della «collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale», e che tale decisione debba essere assunta «previa intesa con il prefetto».

Ugualmente si è illustrato che i commi seguenti dispongono che le associazioni che collaborano debbano essere iscritte in un elenco tenuto e gestito dal prefetto, e che i requisiti delle associazioni ed il loro ambito di operatività sia definito dal Ministro dell'interno. Nessun ruolo è previsto, invece, per le regioni.

Sembra evidente che tale disposizione suppone o presuppone che la materia di riferimento di tali interventi sia, nel riparto di cui all'art. 117 della Costituzione, di esclusiva competenza statale, e precisamente che si tratti della materia di cui al comma secondo, lettera *h)*: la materia denominata «ordine pubblico e sicurezza».

Ora, ad avviso della regione le disposizioni in questione sarebbero costituzionalmente illegittime anche se tale fosse, e fosse esclusivamente, la materia di riferimento. La Costituzione stabilisce infatti all'art. 118, terzo comma, che la legge statale disciplini proprio in relazione a tale materia «forme di coordinamento fra Stato e regioni».

Si noti che a tale disposizione non può essere attribuito carattere semplicemente «facoltizzante», perché ciò equivarrebbe a dire che la disposizione non ha alcun significato: essendo evidente che il legislatore statale può sempre disciplinare forme di coordinamento tra lo Stato e le regioni. La disposizione in questione significa dunque che la Costituzione stessa giudica tali forme di coordinamento indispensabili, ed in questo modo esse divengono costituzionalmente necessarie.

E sembra altresì evidente che per nessuna area della materia «ordine pubblico e sicurezza» il coordinamento è necessario quanto rispetto alla confinante materia della polizia amministrativa locale: tanto confinante che la Costituzione ha avvertito il bisogno di menzionarle nella stessa lettera *h)* del comma secondo, per ricordare che essa rimaneva assegnata alle regioni.

Ma il fatto è che in realtà ad essere del tutto erronea è la premessa stessa delle disposizioni statali qui impugnate: che, cioè, si tratti di materia che si esaurisce nella tutela dell'ordine e sicurezza pubblica.

Ciò risulta evidente sol che si considerino analiticamente i due ambiti ai quali la legislazione statale fa riferimento. In effetti, fa impressione, notare che il comma 40 neppure menziona la materia statale dell'ordine pubblico e sicurezza, ma direttamente si riferisce agli «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». Il concetto di «sicurezza urbana» e il concetto di «disagio sociale» sono dunque quelli che definiscono l'ambito di attività della collaborazione volontaria alle funzioni di polizia locale.

Quanto alla nozione di «sicurezza urbana», va in primo luogo osservato che non ne esiste — per quanto qui risulta — una definizione nelle leggi statali.

La relativa nozione è invece utilizzata in alcune leggi regionali, quale la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2003, che utilizza l'espressione «sicurezza delle città» (art. 1, comma 1), ed include in essa (art. 2, comma 1) «le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa».

Al livello statale una definizione di sicurezza urbana è invece fornita dal decreto ministeriale 5 agosto 2008, secondo il quale con tale espressione si intende «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». Cose si vede, la nozione non è molto diversa da quella della legge regionale citata, e nella lettera non ne restringe certo l'operatività alla sola prevenzione e repressione dei reati.

Neppure la nozione di «situazioni di disagio sociale» trova una definizione legislativa o altra definizione al livello statale. Nella legge regionale sopra citata si pone tra gli scopi degli interventi la «prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)» (art. 2, comma 3).

Quello che risulta certo, in ogni modo, è che il generico riferimento alle «situazioni di disagio sociale» allontana ancor più le attività di collaborazione volontaria alla vigilanza di polizia locale dallo stretto ambito dell'ordine pubblico e sicurezza.

In questi termini, sembra evidente che la disposizione di cui al comma 40, nella parte in cui prevede l'intesa del prefetto in relazione alle decisioni comunali di avvalersi di tale collaborazione con riferimento alle materie della sicurezza urbana e del disagio sociale, anziché alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, viola la competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale.

Dalle considerazioni sopra esposte discende l'illegittimità costituzionale della disposizione.

2) Illegittimità costituzionale del comma 41, nella parte in cui esso prevede che anche le associazioni aventi ad oggetto attività correlate con la sicurezza urbana e le situazioni di disagio sociale, ma non relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, siano soggette all'iscrizione nell'elenco tenuto dai prefetti.

Il seguente comma 41 prescrive che le associazioni che desiderano svolgere tale attività di collaborazione siano «iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e che il prefetto provveda altresì «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

L'illegittimità costituzionale del comma 40 si riverbera sul comma 41, dal momento che esso prescrive che le associazioni — evidentemente quelle di cui al comma 40 — siano iscritte in un elenco tenuto e gestito dalle prefetture. Non altera certo il carattere esclusivamente statale della gestione la circostanza che sia richiesto il parere del comitato

provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, trattandosi di organo anch'esso statale, senza alcuna partecipazione regionale (art. 20, legge n. 121 del 1981).

Ora, se si trattasse di associazioni che propongono la propria collaborazione nel solo ambito dell'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), vi sarebbe solo da lamentare la mancata attuazione delle «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost.

Trattandosi invece di associazione chiamate ad operare — ben oltre se non addirittura al di fuori dell'ambito dell'ordine pubblico e sicurezza — nel campo della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale, netta risulta l'invasione dell'ambito in cui la Costituzione prevede la competenza regionale.

3) Illegittimità costituzionale del comma 42, in quanto si intenda che esso impone ai sindaci di utilizzare in via prioritaria le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato anche in relazione ad attività diverse da quella di segnalare circostanze rilevanti ai fini dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quanto, vietando l'iscrizione negli elenchi delle associazioni diverse da quello ora citate ove esse siano destinatarie, a qualsiasi titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica, comprime irrazionalmente l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di polizia amministrativa.

Il comma 42 da un lato stabilisce una priorità nella collaborazione in favore delle associazioni «costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», dall'altro stabilisce che le associazioni diverse da quelle appena ricordate possono essere iscritte negli elenchi «solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Le due disposizioni sarebbero entrambe legittime se esse si riferissero alle sole attività di associazioni che desiderano collaborare con le forze dell'ordine e con i servizi comunali di polizia locale nel solo ambito della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma risultano invece anch'esse illegittime in quanto intendano disciplinare l'attività di associazioni che si propongono fini diversi, ed in particolare — ad esempio — il fine di fornire supporto all'attività di coloro che volontariamente collaborano con i servizi comunali di polizia locale.

Rispetto a tali attività, infatti, non vi è — quanto alla prima delle due disposizioni — ragione alcuna della preferenza espressa per determinate associazioni rispetto ad altre, e soprattutto non vi è titolo di competenza legislativa statale.

Ugualmente dicasi per la seconda disposizione, la quale vieta che siano iscritte nell'elenco le associazioni che fruiscano di risorse economiche di qualunque tipo a carico della finanza pubblica: si tratta di determinazioni che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

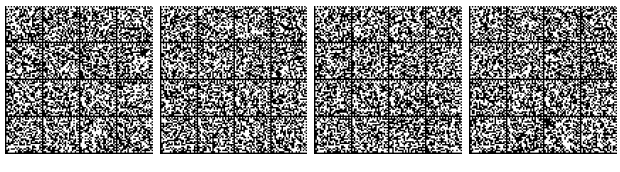
Di qui l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni, in quanto disciplinano attività di competenza regionale.

4) Illegittimità costituzionale del comma 43 nella parte in cui affida al Ministro dell'interno il compito di adottare un decreto mediante il quale sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco, e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi, anche in relazione a materie di competenza regionale comprese nell'ambito della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale.

Il comma 43 opera un largo rinvio ad un decreto ministeriale per il completamento della sommaria disciplina posta dai commi precedenti. Precisamente, è previsto che «con decreto del Ministro dell'interno» siano «determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco» e siano «disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi».

L'estensione della disciplina dal solo ambito dell'ordine pubblico e sicurezza al generale ambito della «sicurezza urbana» e delle «situazioni di disagio sociale» operata dal comma 40 riverbera necessariamente la propria illegittimità sul comma 43, in quanto questo — riferendosi alle attività di cui ai commi 40 e 41 — è chiamato a disciplinare materie riservate alla potestà legislativa regionale, con violazione dell'art. 117, quarto comma, nonché — in particolare — dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. È evidente infatti che, così facendo, da un lato si sottrae la materia alla competenza legislativa regionale (con lesione del comma quarto), dall'altro si chiama ad intervenire una normativa secondaria statale, in violazione dell'ambito di competenza regolamentare statale, che l'art. 117, sesto comma, limita alle materie di potestà legislativa esclusiva.

Ciò vale in relazione a tutti gli oggetti che il comma 43 affida alla disciplina ministeriale. È evidentemente vero per gli «ambiti operativi», i quali per vincolo di legge devono necessariamente comprendere ed ulteriormente specificare i settori della «sicurezza urbana» in generale e delle «situazioni di disagio sociale». Ma ciò vale ugualmente per la determinazione dei «requisiti per l'iscrizione nell'elenco» e per «le modalità di tenuta dei relativi elenchi», dal momento che i vincoli così posti sono destinati a valere anche per le associazioni che operano non nel campo dell'ordine pubblico e sicurezza, ma nel solo campo della sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale.



III) *In subordine. Illegittimità costituzionale degli stessi commi 40, 41 e 43 per violazione del principio di leale collaborazione e del dovere di prevedere forme di coordinamento tra Stato e regioni.*

Le ragioni di illegittimità costituzionale allegate con i punti precedenti sono, ad avvisto della ricorrente regione, pienamente fondate e coerenti con la distinzione delle competenze tra lo Stato e le regioni tracciata dalla Costituzione e sin qui confermata dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Ove tuttavia dovesse ritenersi che, in ragione di una necessaria unitarietà dei servizi di polizia locale nel territorio di ciascun comune, non vi possa essere in un caso come questo che un unico intervento, che necessariamente debba comprendere — oltre all'ordine pubblico e sicurezza — anche la sicurezza urbana in generale e persino le situazioni di disagio sociale in genere; o — detto altrimenti — qualora si dovesse ritenere che le due sfere di competenza non possano esercitarsi separatamente — quella statale debitamente contenuta nei limiti costituzionali e quella regionale e locale (e non collegata agli organi del Ministero dell'interno) anch'essa nei propri ambiti di competenza — allora sembra evidente che a tale eventualmente necessaria unità degli interventi deve anche corrispondere un ragionevole ed adeguato coordinamento tra le rispettive sfere di competenza.

Ne risulterebbe dunque, in siffatta ipotesi, legittima l'unitarietà, ma illegittimo il difetto dei meccanismi di coordinamento e di leale collaborazione.

Ne risulterebbe, in particolare, l'illegittimità costituzionale del comma 40, nella parte in cui non prevede che all'intesa in esso prevista partecipi la regione direttamente o attraverso i soggetti locali — ad esempio le province — individuati con legge regionale.

Ne risulterebbe altresì l'illegittimità costituzionale del comma 41, in quanto non prevede alcun ruolo della regione nella procedura di iscrizione e nel monitoraggio della permanenza dei requisiti in capo alle associazioni ed ai loro membri, nonostante che tali associazioni operino nelle materie di competenza regionale. Potrebbe anzi ritenersi, data l'ampiezza delle materie regionali comprese nella polizia amministrativa locale, che gli elenchi dovessero essere tenuti dalle regioni, restando le prefetture competenti per gli aspetti relativi all'ordine pubblico e sicurezza.

Ancor più evidente ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale del comma 43, in quanto prevede che la disciplina unitaria degli «ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41», dei «requisiti per l'iscrizione nell'elenco» nonché delle «modalità di tenuta dei relativi elenchip sia dettata con unilaterale atto del Ministro dell'interno, anziché dal Ministro d'intesa con la Conferenza Stato-regioni o preferibilmente — data l'evidente presenza degli interessi provinciali e comunali — con la Conferenza unificata.

La necessità costituzionale di tale intesa risulta del tutto evidente (nell'ipotesi unitaria qui considerata) in relazione alla definizione degli «ambiti operativi»: dal momento che non pochi di tali ambiti operativi sono di competenza propria delle regioni. Ma essa non è meno necessaria anche per i requisiti e per le modalità di tenuta degli elenchi, dal momento che gli uni e le altre integrano la disciplina dell'attività di volontari e associazioni nell'ambito del servizio di vigilanza di polizia locale.

Si noti che la l'esigenza di leale collaborazione e dei relativi meccanismi istituzionali — già evidente a fronte della compressione che altrimenti subirebbe la competenza regionale in forza delle esigenze di unitarietà dell'intervento (una situazione diversa ma analoga a quella rilevata da codesta Corte costituzionale con la ben nota sentenza n. 303 del 2003) — corrisponde nello specifico caso, come sopra illustrato, al dovere di istituire meccanismi di collegamento con le regioni nel settore dell'ordine pubblico e sicurezza, posto in capo allo Stato dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

La Regione Umbria, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 21 settembre 2009

Prof. avv. Giandomenico FALCON

09C0603

N. **6**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 16 settembre 2009
(della Regione Toscana)

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione dell'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni in collaborazione con gli enti territoriali con la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 4.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione che le sezioni della scuola di infanzia con un numero di iscritti inferiori a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole, in piccoli comuni appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico - Previsione che l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa ed in collaborazione tra istituzioni scolastiche ed i comuni interessati, con divieto di sdoppiamento di sezioni - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 2, comma 6.

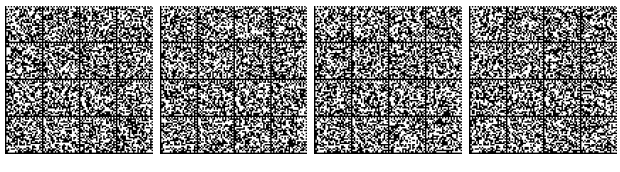
– Costituzione, artt. 117 e 118.

Istruzione - Istruzione pubblica - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 - Previsione che l'istituzione ed il funzionamento di scuole statali del I ciclo devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Toscana - Denunciata violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le Regioni - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la norma impugnata è lesiva delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullare la stessa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, art. 3, comma 1.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Ricorso per la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 779 del 7 settembre 2009, rappresentata e difesa, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. G. Pasquale Mosca del Foro di Roma, in Roma, Corso d'Italia n. 102;



Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per conflitto di attribuzione del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009 n. 89, recante «Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 162 del 15 luglio 2009, con particolare riferimento agli articoli:

art. 2, comma 4, relativo alla scuola d'infanzia, il quale prevede che «L'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso»;

art. 2, comma 6, relativo alla scuola d'infanzia, il quale prevede che «Le sezioni della scuola d'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa trai due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico. L'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni»;

art. 3, comma 1, relativo al primo ciclo di istruzione, il quale prevede che «L'istituzione ed il funzionamento di scuole statali del primo ciclo devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra loro consorziati», per contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, per i profili di seguito indicati.

Con il d.P.R. n. 89 del 20 marzo 2009 è stata data attuazione all'art. 64, comma 4, d.l. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, con riguardo all'ordinamento, all'organizzazione ed alla didattica della scuola d'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

Preme sin d'ora evidenziare che la Regione Toscana aveva già proposto questione di costituzionalità di fronte a codesta ecc.ma Corte costituzionale avverso il suddetto art. 64, comma 4.

Con la sentenza n. 200 del 2 luglio 2009 la Corte costituzionale — per quanto qui rileva — ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 64, comma 4, lett. *f-bis* e lett. *f-ter*. In particolare, il comma f-*bis* prevedeva che con decreti attuativi dell'art. 64, lo Stato sarebbe intervenuto in merito a criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa; mentre il comma f-*ter* prevedeva la possibilità, per lo Stato, le regioni e gli enti locali di predisporre misure specifiche per la riduzione del disagio degli utenti, nei casi di chiusura o accorpamento di istituti scolastici aventi sedi nei piccoli comuni.

La Corte ha riconosciuto che queste disposizioni intervenivano del tutto illegittimamente su ambiti di specifica competenza regionale, in particolare in ordine alla programmazione scolastica ed alle iniziative finalizzate alla riduzione del disagio per gli utenti delle zone svantaggiate.

Parimenti, le norme del decreto n. 89/2009 in esame, non sembrano raccordarsi con il nuovo quadro costituzionale e, in particolare, sembrano dare attuazione proprio a quelle disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale con la su citata sentenza n. 200/09. Le competenze regionali in materia di istruzione risultano in tal modo compresse (anche rispetto al quadro normativo di riferimento antecedente la riforma del Titolo *V)*; tutto ciò in violazione degli articoli 117 e 118 Cost. ed in generale dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e di leale collaborazione.

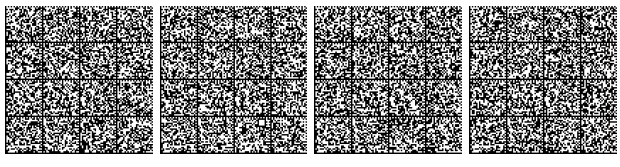
Le norme impugnate del d.P.R. n. 89/2009 sono pertanto lesive delle attribuzioni regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e violazione del principio di leale collaborazione.*

Con l'art. 2, comma 4, e l'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 89/2009, lo Stato prevede — in attuazione dell' art. 64, comma 4, d.l. n. 112/2008 — una specifica disciplina relativa alla programmazione scolastica.

In particolare, l'art. 2, comma 4, prevede che l'istituzione di nuove scuole d'infanzia avvenga genericamente in «collaborazione con gli enti territoriali», mentre, l'art. 3, comma 1, relativo alle scuole del primo ciclo, prevede che l'istituzione ed il funzionamento di dette scuole venga svolto «nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica ed i comuni interessati».



È evidente che dette norme intervengono direttamente su profili organizzativi della rete scolastica, che — come ribadito nella recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009 — spettano senz'altro alle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Dette disposizioni non possono infatti essere inquadrate nelle norme generali sull'istruzione, ma riguardano direttamente l'assetto del sistema scolastico e dunque la materia concorrente dell'istruzione.

In merito la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «nel quadro costituzionale definito dalla riforma del titolo V la materia istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma lett. *n*)»… «Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dell'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998… Una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente , il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi».

Tali principi e la competenza regionale concorrente in materia di istruzione sono stati confermati nelle ulteriori sentenze n. 423/2004; n. 34/2005; n. 50/2008; significativamente, poi, nella pronuncia n. 279/2005, la Corte costituzionale ha chiarito che le norme generali in materia di istruzione di cui alla lett. *n)* del secondo comma dell'art. 117 Cost. «sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»; esse si distinguono dai principi fondamentali in materia di istruzione, rilevanti ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., in quanto questi ultimi «pur sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano altre norme, più o meno numerose».

Ancora la recente sentenza n. 200/2009 ha sul punto chiarito che costituiscono norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali»; invece sono espressione dei principi fondamentali della materia «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale».

Per contro, le norme in esame non esprimono esigenze di carattere unitario alla stregua dei valori da tutelare, che sole legittimano l'intervento statale, non riguardano norme generali sull'istruzione né principi generali della materia; dette norme, infatti, non contengono «le indicazioni delle finalità» della scuola, non pongono «condizioni minime di uniformità in materia scolastica», né esprimono quegli essenziali interventi volti a garantire l'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura, tali da doversi applicare indistintamente su tutto il territorio nazionale (come, ad esempio, la tipologia e la durata dei corsi di istruzione, le modalità di passaggio tra i diversi ordini di scuola, la valutazione degli apprendimenti, il riconoscimento dei titoli di studio, i criteri di selezione e di reclutamento del personale).

Con le disposizioni censurate, le regioni vengono, di fatto, private del ruolo primario nell'istituzione di nuove scuole — d'infanzia e del primo ciclo — che rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

Va a questo punto evidenziato che le regioni erano già titolari di dette competenze a seguito del decreto legislativo n. 112 del 1998 e, in particolare, con riferimento alle funzioni di «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale» (art. 138, comma 1, lett. *a)*, di «programmazione della rete scolastica» (art. 138, comma 1, lett. *b)*, di «contributi alle scuole non statali» (art. 138, comma 1, lett. *c)* e di formazione professionale (art. 143).

Del resto, esaminando il contenuto sostanziale di queste funzioni, può agevolmente rilevarsi che, fermo restando il rispetto degli standard minimi, la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti sono più efficacemente organizzati se tengono conto delle diverse realtà territoriali, realtà che meglio sono conosciute dalle amministrazioni regionali.

Alle regioni, pertanto, erano già state affidate le competenze sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento degli istituti, mentre con le norme in esame si prevede un ruolo del tutto marginale e, per le scuole del primo ciclo addirittura non si prevede alcun ruolo, in ordine alla organizzazione della rete scolastica.

Il regolamento, per i profili qui in rilievo, rappresenta pertanto un inammissibile passo indietro rispetto alle prerogative riconosciute alle regioni, ciò che rende evidente la violazione delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost. in materia di istruzione. Infatti, le norme del d.P.R. n. 89/2009 che qui si contestano disciplinano aspetti organizzativi, con riferimento alla determinazione ed articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica, senza prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni.

Neppure possono ritenersi giustificate le disposizioni in esame con il richiamo all'art. 117, secondo comma, lett. *m)*, perché questa può essere invocata quando si fissano livelli delle prestazioni. Nel caso in esame, invece, la disposizione non fissa affatto gli standards minimi, ma, come rilevato, alloca in capo allo Stato le funzioni finalizzate alla organizzazione.

È sostanzialmente diverso determinare i livelli essenziali, nel rispetto dei quali le regioni ben potranno determinare standards qualitatitivi dei servizi superiori rispetto ai minimi, dalla minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

Posto che, per quanto rilevato, l'assetto organizzativo del sistema scolastico non può essere ricondotto alle «norme generali sull'istruzione», il medesimo non può neanche essere oggetto di regolamento statale poiché, ai sensi dell'art. 117, sesto comma della Costituzione, il potere regolamentare dello Stato esiste solo nelle materie di sua potestà legislativa esclusiva.

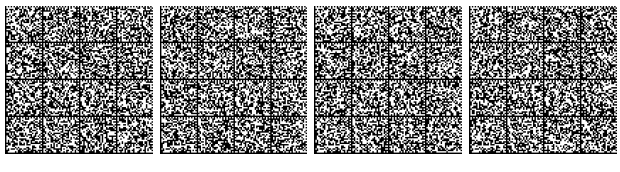
In conclusione, le norme impugnate sono da ricondursi alla previsione dell'art. 64, comma 4, lett. *f-bis*, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 200/09. In particolare, con riguardo a tale norma la Corte ha affermato principi riferibili anche alle disposizioni del regolamento censurate in questa sede; la Corte costituzionale ha infatti chiarito che «Quanto, infatti, alla lettera *f-bis*), è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla "definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica"; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già delegato alle regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che "i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni" (sentenza n. 34 del 2005).

Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che "proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che íl legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita" sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo.

In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica.



E non è senza significato che il comma 4-*quater* dello stesso art. 64, introdotto dall'art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto — in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata — che le regioni e gli enti locali, "nell'ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche".

La disposizione in questione, pertanto, lungi dal poter essere qualificata come "norma generale sull'istruzione" nel senso prima precisato, invade spazi riservati alla potestà legislativa delle regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimen sionamento della rete scolastica sul territorio.

La sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari».

Alla luce dell'orientamento su espresso dalla Corte costituzionale le norme in esame nella parte in cui — con disposizioni di carattere regolamentare — si riferiscono al procedimento relativo all'istituzione di nuove scuole e/o sezioni ed al funzionamento delle stesse, si appalesano lesive delle attribuzioni regionali, in quanto intervengono in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, ciò in contrasto con l'art. 117 Cost. sotto due profili: il primo perché lo Stato disciplina funzioni regionali (in violazione, quindi, dell'art. 117, terzo comma Cost.), il secondo perchè tale disciplina è dettata con regolamento (in violazione dell'art. 117, sesto comma Cost).

In ipotesi, le norme sono ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali poiché, disciplinando ambiti di competenza regionale, il regolamento avrebbe dovuto contenere, con riferimento all'istituzione di nuove scuole, la previsione dell'intesa con le regioni interessate, mentre — si ripete — nell'un caso (art. 2, comma 4), si richiamano genericamente forme di collaborazione con gli enti territoriali per l'istituzione delle scuole d'infanzia e, nell'altro (art. 3, comma 1), addirittura, non si prevede alcun ruolo delle regioni nella istituzione e nel funzionamento delle scuole del primo ciclo. Le norme in questione sono quindi lesive delle competenze delle regioni anche per violazione dell'art. 118 Cost. e del principio della leale collaborazione.

Infatti dette previsioni non si giustificano neppure alla luce del principio di sussidiarietà (in senso ascendente), in quanto — come insegnato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003 — avrebbero dovuto essere comunque previste adeguate forme di concertazione, al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite, in un ambito che involge profili di competenza concorrente delle regioni.

2) *Ulteriore violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e violazione del principio di leale collaborazione.*

Come già rilevato, l'art. 2 comma sesto prevede che «Le sezioni della scuola d'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico. L'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni». Evidentemente detta norma ha l'espressa finalità di prevenire e/o ridurre il disagio per quell'utenza che si trova in zone più svantaggiate del territorio e riguarda, pertanto, un profilo di competenza concorrente regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, che non può formare oggetto di norma regolamentare statale.

A tal fine si richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 200/2009, in merito all'art. 64, comma 4, lett. *f-ter*, d.l. n. 112/2008, ossia la «lettera f-*ter*) del comma in esame, la quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti»; chiarisce la Corte che «La disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

È, però, bene puntualizzare, che non sussistono dubbi in ordine alla facoltà spettante alle regioni e agli enti locali di prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali aventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali.

La norma impugnata deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., fermo restando che l'obiettivo di consentire l'adozione delle predette misure può essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni assunte in sede locale».

Anche sotto tale profilo, inoltre, si evidenzia la mancata previsione di forme di concertazione idonee con le regioni, nonostante che con la disposizione in esame si intervenga in materia di competenza regionale (*cfr*: in tal senso Corte cost., sentenze n. 303 del 2003; n. 6/2004, n. 62, n. 242, n. 285 e n. 383 del 2005, già citate).

Tutto ciò in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari che il d.P.R. n. 89/2009 — artt. 2, commi 4 e 6 e art. 3, comma 1 — è lesivo delle attribuzioni regionali per contrasto con gli articoli 117, 118 Cost., e per l'effetto lo annulli.

Si deposita la delibera della giunta regionale di autorizzazione a stare in giudizio n. 779 del 7 settembre 2009.

Firenze-Roma, addì 9 settembre 2009

Avv. Lucia BORA

09C0584

N. **7**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 settembre 2009
(della Regione Siciliana)

Finanza regionale - Imposte e tasse - Decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici - Circolare di attuazione del medesimo Dipartimento - Decreto del Ministro dei trasporti, allegato alla circolare - Implicita affermazione della spettanza allo Stato delle entrate relative alle operazioni di motorizzazione svolte dai centri privati di revisione dei veicoli operanti in Sicilia ed effettuate in via telematica utilizzando il sistema informatico del Ministero - Prospettazione della sospensione dei collegamenti in caso di mancato versamento dei diritti - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia tributaria, della competenza in materia di comunicazioni e trasporti di interesse regionale - Richiesta di dichiarare la pretesa del Ministero lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione e conseguentemente di annullare gli atti impugnati.

– Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, n. 0003662; circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, prot. R.U. 70058; decreto del Ministro dei trasporti 5 marzo 2008, n. 66T.
– Statuto della Regione Siciliana, art. 36; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 4; decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, artt. 1, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, e successive modifiche e integrazioni.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del presidente *pro tempore* on.le Raffaele Lombardo, autorizzato a proporre il presente ricorso con delibera della Giunta regionale n. 297 del 6 agosto 2009, rappresentato e difeso, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv. Paolo Chiapparrone e Marina Valli, dell'ufficio legislativo e legale della regione, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso l'Ufficio della Regione Siciliana, via Marghera, 36;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la risoluzione del conflitto di attribuzione insorto fra la Regione Siciliana e lo Stato per effetto dei seguenti provvedimenti:

decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, prot. n. 0003662;

circolare 10 luglio 2009, prot. R.U. 70058 dello stesso Dipartimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di attuazione del suindicato decreto dirigenziale n. 3662/2009;

decreto del Ministro dei trasporti 5 marzo 2008, n. 66T, in quanto allegato alla circolare 10 luglio 2009, prot. R.U. 70058, in relazione alla implicita affermazione della spettanza allo Stato delle entrate relative alle operazioni di motorizzazione effettuate dai centri privati di revisione dei veicoli operanti in Sicilia ed effettuate in via telematica utilizzando il sistema informatico del Ministero e della minacciata sospensione dei collegamenti telematici in caso di mancato versamento dei diritti.

FATTO

Si premette che con precedente ricorso innanzi a codesta ecc.ma Corte (R.C. n. 1 del 2009) tuttora pendente, la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione avverso la nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la Finanza delle pubbliche amministrazioni - Ufficio IX del 24 ottobre 2008, n. 0111774, con la quale viene affermata la spettanza allo Stato delle entrate relative alle operazioni di motorizzazione effettuate in Sicilia e richieste in via telematica utilizzando il sistema informatico del Ministero, da soggetti «terzi» (rispetto agli uffici pubblici) quali imprese di revisione o studi di consulenza pur se riconosciuti ed autorizzati ad operare dall'Assessorato regionale del turismo, dei trasporti e delle comunicazioni.

Con gli atti oggetto del presente ricorso il Ministero ha fornito istruzioni ai centri di revisione privati operanti sul territorio nazionale, senza escludere quelli operanti in Sicilia, indicando le modalità di versamento allo Stato dei diritti concernenti le operazioni di revisione dei veicoli a motore con modalità di versamento diretto allo Stato operanti dal prossimo 17 agosto 2009. Le nuove procedure prevedono infatti che in mancanza di versamento allo Stato dei diritti di motorizzazione i centri di revisione non potranno continuare a fruire del collegamento telematico col Ministero per l'elaborazione e la stampa dei tagliandi di revisione.

Attualmente, tali diritti, unitamente alle imposte di bollo relative (come per tutte le operazioni in materia di motorizzazione civile effettuate in Sicilia) confluiscono nel bilancio regionale per effetto del trasferimento alla Regione Siciliana delle competenze in materia avvenuto col d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296.

Ora, l'Assessorato regionale del turismo, dei trasporti e delle comunicazioni ha da tempo realizzato, nell'ambito di un programma di informatizzazione degli uffici della Sicilia, proprie iniziative volte a semplificare e migliorare le procedure di pagamento ed accertamento delle entrate dei diritti di motorizzazione mediante la «smaterializzazione» dei bollettini di conto corrente postale; tali «diritti» sono incamerati dalla regione su appositi capitoli di entrata mediante (*cfr*. decreto Assessorato del bilancio e delle finanze 20 maggio 2009 recante la ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base del bilancio di previsione della regione per l'anno finanziario 2009 — su G.U.R.S. 12 giugno 2009, n. 27 - S.O. n. 3 — ai capitoli nn. 1983 e 1984 dello Stato di previsione delle entrate dell'Assessorato regionale, rubrica Dipartimento trasporti, titolo I entrate correnti).

Anche il Ministero dei trasporti - Dipartimento dei trasporti terrestri, ha avviato un analogo percorso di informatizzazione del sistema di pagamento stipulando una convenzione in esclusiva con Poste italiane S.p.A., convenzione alla quale la regione non ha aderito.

Già dal 2007 l'amministrazione regionale sollecitava il Ministero a fornire il programma applicativo per la connessione del sistema info-telematico regionale a quello nazionale. Sennonché tale richiesta non ha avuto esito in quanto, con la nota oggetto del precedente conflitto, il Ministero dell'economia e delle finanze ha riconosciuto spettanti alla regione le sole imposte di bollo gravanti sulle operazioni svolte in Sicilia ma ha ritenuto fondata la tesi del Ministero delle infrastrutture in merito alla spettanza allo Stato dei «diritti» sulle operazioni effettuate in via telematica, utilizzando il sistema informatico del Ministero, dalle imprese di revisione o studi di consulenza ancorché riconosciuti ed autorizzati ad operare dall'amministrazione regionale.

A chiarire i termini del contendere si fa presente che mentre attualmente gli utenti versano i diritti con c/c postale o versamento telematico al Banco di Sicilia su capitoli della regione il Ministero minaccia di interrompere il servizio ove detti versamenti non vengano effettuati sul conto corrente postale intestato al Ministero stesso.

DIRITTO

L'art. 2 della legge 16 febbraio 1967, n. 14 dispone che «in materia di veicoli a motori e della loro guida, di navi e galleggianti impiegati per la navigazione interna, i richiedenti sono tenuti a corrispondere i diritti specificati nella tabelle da 1 a 6 annesse al presente decreto, comprensivi delle spese per moduli di domanda e stampati, nonché di ogni altra spesa e prestazione relative alle operazioni richieste». Il successivo art. 3 prevede che detti diritti, unitamente alle imposte di bollo inerenti alle domande ed ai documenti, sono pagati dagli interessati anticipatamente, mediante versamento in conto corrente postale. L'art. 4, comma 171 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha previsto un processo di semplificazione delle procedure e adempimenti di competenza del Ministero dei trasporti attraverso una gestione informatizzata di tutti i pagamenti su conto corrente postale a qualsiasi titolo dovuti, processo da attuarsi mediante convenzione con Poste italiane S.p.A. e attraverso la realizzazione, gestione e sviluppo di infrastrutture tecnologiche, procedure applicative e informazione dell'utenza. Nel maggio 2004 la convenzione è stata conclusa ed approvata e gli importi relativi vengono corrisposti in tutto il territorio con modalità telematica.

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, le norme di attuazione dello Statuto (v. art. 2-*bis* del d.P.R. n. 113/1953 introdotto dal decreto legislativo n. 296/2000) prevedono che per assicurare il più efficace coordinamento tra le attività dell'amministrazione statale e di quella regionale in ordine alle funzioni trasferite di cui al comma 2 del precedente art. 1 dello stesso decreto legislativo (che comprendono quelle di cui si discute), ed allo scopo di conseguire l'uniforme attuazione sul territorio dell'attività relativa a quanto stabilito dal codice della strada in materia di attrezzature, operazioni tecniche e di effettuazione di esami di guida, «è costituito presso la regione siciliana un comitato di coordinamento composto da due funzionari designati dal Presidente della regione e da un esperto della materia, che funge da presidente, designato di comune accordo dal Ministro e dal Presidente della regione».

L'art. 2-*ter* dispone che al fine di garantire la necessaria uniformità operativa per quanto attiene le funzioni svolte con l'ausilio dell'informatica, gli uffici periferici trasferiti alla regione utilizzano le procedure dei sistemi informativi automatizzati del Ministero e i protocolli di trasmissione compatibili con lo stesso.

In forza dell'art. 2-*quater* la determinazione dei rimborsi spettanti alla regione per le spese sostenute in ordine all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, comma 2, viene effettuata di intesa tra il Governo e la regione, al netto dei proventi derivanti dalle operazione svolte dagli uffici regionali e che affluiscono direttamente agli uffici trasferiti.

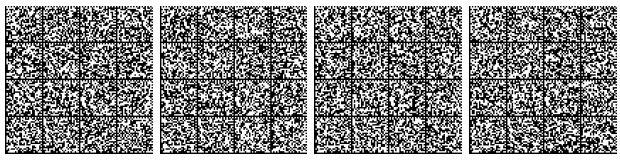
Interpretando erroneamente tali disposizioni il Ministero ritiene che i corrispettivi relativi alle operazioni svolte da soggetti privati, diversi dagli uffici periferici trasferiti alla Regione siciliana e, cioè, dai cosiddetti sportelli telematici dell'automobilista e dai centri di revisione, in quanto effettuate grazie al collegamento telematico col CED del Ministero, spettino allo Stato. Il Ministero dei trasporti si identifica, pertanto, come il soggetto erogatore del servizio e in base a tale affermazione che ha già dato luogo al precedente conflitto ha adottato gli ulteriori provvedimenti, oggetto del presente ricorso, miranti a dirottare dal 17 agosto i diritti controversi allo Stato pena l'impossibilità da parte dei centri di revisione concessionari (si noti bene, concessionari regionali dei servizi attribuiti agli uffici trasferiti alla regione) di ottenere dal sistema informatico centralizzato i tagliandi di revisione. Anche gli atti indicati in epigrafe determinano quindi una lesione della sfera di attribuzione delle competenze regionali attribuite dallo Statuto e relative norme di attuazione.

MOTIVI

I) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2*-bis*, 2*-ter*, 2*-quater *del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 e successive modifiche ed integrazioni.*

La pretesa ministeriale sui «diritti» viola, le norme di attuazione in materia di comunicazione e trasporti (d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 modificato e integrato con d.P.R. 6 agosto 1981, n. 458 ed, in ultimo, con d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296).

La regione, ai sensi dell'art. 17, lett. *a)* dello statuto ha una competenza legislativa concorrente in materia di trasporti di interesse regionale, esercitata «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della regione». Ai sensi dell'art. 20 dello statuto, il presidente e gli assessori regionali svolgono nella regione anche funzioni amministrative proprie nelle materie di cui agli artt. 14, 15 e 17 e secondo le direttive del Governo nelle altre materie non comprese nei predetti articoli.



Orbene, nell'ambito delle norme di attuazione in materia di trasporti l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 1113/1953 e sue successive modifiche ed integrazioni (d.P.R. n. 485/1981 e d.lgs. n. 296/2000) ha attribuito alla Regione tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato «nelle materie concernenti le comunicazioni ed i trasporti regionali»; il comma 2 ha attribuito alla regione, nell'ambito del proprio territorio, anche l'esercizio di tutte le attribuzioni degli organi periferici dello Stato in materia di motorizzazione.

L'art. 2 delle citate norme di attuazione, per l'esercizio del trasferimento delle funzioni di cui al precedente articolo ha previsto il passaggio alle dipendenze della regione degli uffici periferici del Ministero dei trasporti (salvo i centri prova dei veicoli a motore e dispositivi di cui alla legge 10 dicembre 1986, n. 870). L'art. 2-*quater* ha poi previsto il sistema di determinazione dei rimborsi spettanti alla regione per l'esercizio delle spese sostenute in ordine all'esercizio delle funzioni (quelle di cui al su richiamato art. 1, comma 2), spese dalle quali vanno sottratti i «proventi» direttamente percepiti dagli uffici trasferiti e che affluiscono alla regione.

Secondo l'Amministrazione statale l'introduzione a livello nazionale (d.P.R. 19 settembre 2000, n. 358) dello sportello telematico dell'automobilista in regime di contestualità, ha comportato che i diritti relativi alle operazioni di motorizzazione espletate mediante procedura telematica dagli operatori privati autorizzati debbono essere versati allo Stato e non più agli uffici periferici regionali. Ma tale tesi non è condivisibile.

In primo luogo la legge istitutiva dello Sportello unico non può modificare le norme di rango superiore, quali quelle statutarie e di attuazione, che attribuiscono alla regione tutti i diritti spettanti per le operazione svolte dagli uffici di motorizzazione trasferiti, operazioni alle quali vanno assimilate quelle effettuate dai centri privati concessionari del servizio.

A diverso avviso non può condurre l'art. 2-*quater* delle norme di attuazione che disciplina il rimborso delle spese sostenute dalla regione per le funzioni in argomento e che prevede l'afflusso diretto alle casse regionali delle entrate percepite dagli uffici trasferiti. Tale disposizione non consente di sottrarre surrettiziamente le entrate relative alle funzioni trasferite agli uffici regionali ed ai relativi concessionari in base alla centralizzazione del servizio telematico in capo al Ministero. I centri privati, infatti, operano sotto il controllo degli uffici periferici, comunicano con questi sotto l'aspetto amministrativo ed operativo.

Né servirebbe enfatizzare, come fa il Ministero, il momento «informatico» senza tener conto del fatto che seppure il soggetto che effettua la digitazione dell'operazione non è un dipendente degli uffici della motorizzazione della Sicilia, restano in capo agli uffici regionali tutte le attività antecedenti e consequenziali previste dalla legge quali (a solo titolo esemplificativo):

il rilascio delle autorizzazioni e la stipula delle convenzioni coi privati;

l'acquisizione, i controlli e la successiva archiviazione della documentazione inerente la singola operazione di revisione effettuata dalle imprese di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 285/1992 e s.m.i.;

i controlli sia tecnici che amministrativi sulle revisioni effettuate da tali imprese;

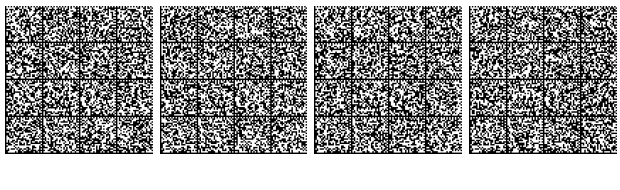
la gestione delle richieste di documentazione e di verifica avanzate dagli organi di polizia, l'archiviazione e la tenuta degli archivi, ecc.;

la vigilanza ed i controlli di cui alla circolare 85582 del 18 settembre 2007 D.T.T., tutte le attività riguardanti le verifiche amministrative, quelle incrociate con il PRA, Pubblico Registro Automobilistico, con gli organi di polizia, ecc., ivi compresa l'archiviazione e la custodia almeno decennale dei fascicoli.

Appare allora evidente come la semplice informatizzazione delle procedure non possa costituire pretesto per sottrarre agli uffici regionali i diritti di motorizzazione per le operazioni svolte in Sicilia dai soggetti privati che con detti uffici mantengono i rapporti di controllo e vigilanza.

Sotto altro profilo, le norme di attuazione dello statuto e, in particolare, gli articoli 2-*bis* e 2-*ter* del d.P.R. n. 113/1953 e successive modifiche ed integrazioni, risultano altresì violate in quanto il Ministero avrebbe dovuto preventivamente concordare con la regione le modalità di coordinamento del servizio telematico statale con quello regionale avendo peraltro il ben preciso obbligo di fornire i protocolli per l'accesso al proprio sistema telematico. Con i provvedimenti che hanno dato luogo al presente conflitto si aggirano tali adempimenti prevedendosi un accesso diretto dei centri di revisioni al sistema statale e condizionando il servizio al pagamento diretto dei diritti in capo al Ministero.

Tale opzione comporta necessariamente la sottrazione d'imperio alla regione di entrate alla stessa spettanti o, quantomeno, una modifica del sistema di funzionamento degli uffici regionali in ordine a funzioni statali trasferite senza che sia intervenuto alcun preventivo accordo in violazione delle norme su indicate.



II) *Violazione dell'art. 36 dello statuto in materia finanziaria e delle relative norme di attuazione, in particolare degli artt. 2 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1965, n, 1074.*

Un'ulteriore considerazione va fatta sulla natura dei diritti in questione che non appaiono qualificabili come entrate derivanti da un'attività economica svolta dal Ministero delle infrastrutture ma costituiscono un tributo obbligatorio per un servizio (la revisione periodica) del pari obbligatorio. Tali diritti non si configurano come la remunerazione di una prestazione economica (le operazioni tecniche di revisione sono oggetto di separato pagamento al centro di revisione) ma costituiscono vere e proprie «tasse» corrisposte in relazione al servizio richiesto e che, relative ad operazioni effettuate in Sicilia, vanno attribuite alla regione stessa in forza dell'art. 36 dello Statuto e delle citate norme di attuazione (*cfr.* sulla natura tributaria C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 6 novembre 2006, n. 3146, per la quale «Il soggetto privato esercente lo sportello telematico dell'automobilista svolge le funzioni di collettore di entrate di natura tributaria, e pertanto assume la qualifica di agente contabile *ex* art. 178, r.d. 23 maggio 1924, n. 827 ed in tale qualità è assoggettato alla responsabilità prevista dall'art. 194 r.d. cit»).

I diritti di motorizzazione per il rilascio dei tagliandi di revisione o altre analoghe operazioni non possono che avere la stessa natura tributaria riconosciuta da codesta Corte con sentenza n. 156/1990 ai diritti di segreteria sui contratti e sugli altri atti rogati o ricevuti in forma pubblica amministrativa o a mezzo di scrittura privata. Con tale sentenza si è affermato che «il criterio distintivo della tassa, o più in generale del tributo, dal corrispettivo è il carattere di funzione pubblica alla quale si riferisce la riscossione». Funzione pubblica che non può essere negata nell'ipotesi di rilascio di autorizzazioni amministrative fra le quali va inquadrata la revisione dei veicoli a motore.

Si osserva, peraltro, che la revisione dei veicoli, ben può essere assimilata alla revisione delle patenti di guida che il Consiglio di Stato, con recente parere della sezione III, 5 maggio 2009, n. 1187, ha ritenuto pacifica attività amministrativa regionale ai fini della proposizione al Presidente della Regione Siciliana del ricorso straordinario in materia.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, accogliere il presente ricorso dichiarando che la pretesa del Ministero di attribuire allo Stato i diritti relativi alle operazioni richieste dai privati al Portale dell'automobilista è lesiva delle attribuzioni costituzionali della regione sotto il profilo della violazione dell'art. 36 dello statuto, degli artt. 2 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 e degli artt. 1, 2-bis *, 2*-ter*, 2*-quater *del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 e successive modifiche ed integrazioni e conseguentemente pronunciare l'annullamento degli atti qui impugnati.*

Si depositano:

delibera della Giunta regionale n. 297 del 6 agosto 2009, di autorizzazione a ricorrere;

decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici 10 luglio 2009, prot. n. 0003662;

*circolare 10 luglio 2009, prot. R.U. 70058 dello stesso Dipartimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attuativa del su indicato decreto del dirigenziale n. 3662/2009, con allegati (tra cui decreto del Ministro dei trasporti 5 marzo 2008, n. 66*T).

Palermo, addì 26 agosto 2009

Avv. Paolo CHIAPPARRONE - *Avv.* Marina VALLI

09C0585

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-043) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

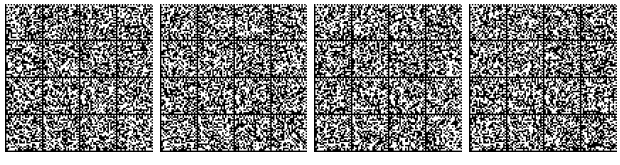
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2009 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	(di cui spese di spedizione € 257,04)	- annuale	€	**438,00**
	(di cui spese di spedizione € 128,52)	- semestrale	€	**239,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:			
	(di cui spese di spedizione € 132,57)	- annuale	€	**309,00**
	(di cui spese di spedizione € 66,28)	- semestrale	€	**167,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€	**68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:			
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€	**168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€	**65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€	**167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(di cui spese di spedizione € 383,93)	- annuale	€	**819,00**
	(di cui spese di spedizione € 191,46)	- semestrale	€	**431,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(di cui spese di spedizione € 264,45)	- annuale	€	**682,00**
	(di cui spese di spedizione € 132,22)	- semestrale	€	**357,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla ***Gazzetta Ufficiale*** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2009.**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione)	€	**56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€	6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI			
(di cui spese di spedizione € 127,00)	- annuale	€	**295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00)	- semestrale	€	**162,00**
GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II			
(di cui spese di spedizione € 39,40)	- annuale	€	**85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60)	- semestrale	€	**53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	**190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€	**180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00		

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

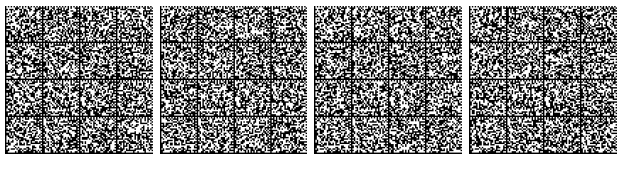
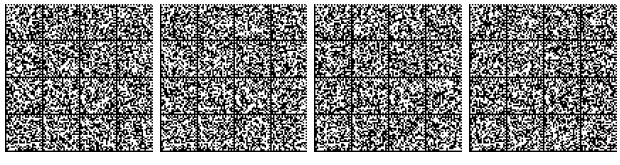
Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI
Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



€ 6,00