1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 150° — Numero 44

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 4 novembre 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

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 2 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2010. Contemporaneamente vengono inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 31 gennaio 2010.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2010 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **271.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione della professione di animatore turistico - Ricorso del Governo - Assenza di previsione nella legislazione nazionale che definisce le figure professionali turistiche - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 2, comma 7, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 29 marzo 2001, n. 135, art. 7, comma 5.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Indicazione dei requisiti per l'esercizio della professione di animatore turistico - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 7, come sostituito dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 29 marzo 2001, n. 135, art. 7, comma 5.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di requisiti per l'esercizio delle professioni di animatore e accompagnatore turistico ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 1, lettera b), come sostituito dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di requisiti per l'esercizio delle professioni di animatore e accompagnatore turistico ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 10, come introdotto dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa di principio riservata allo Stato nella materia «professioni» - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza regionale «formazione professionale» - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 5, come sostituito dall'art. 5 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, commi primo, secondo e terzo.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione degli elenchi delle professioni turistiche - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa di principio riservata allo Stato nella materia «professioni» - Riserva alla normativa statale della sola istituzione di albi professionali e non di semplici elenchi aventi carattere meramente ricognitivo o di comunicazione e di aggiornamento - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, come sostituto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.
– Costituzione, art. 117, commi primo, secondo e terzo.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Professioni turistiche - Limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale ed entro i quali la professione può essere esercitata - Ricorso del Governo - Violazione del principio comunitario della libera prestazione dei servizi, oltre che della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, comma 2, secondo periodo, come introdotto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.
– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); Trattato CE, art. 40 (*ex* art. 49 Trattato CEE); decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Professioni turistiche - Limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti territoriali nei quali la professione può essere esercitata - Ricorso del Governo - Violazione del principio comunitario della libera prestazione dei servizi, oltre che della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, comma 4, come introdotto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.
– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*; Trattato CE, art. 40 (*ex* art. 49 Trattato CEE); decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4. . . . . *Pag.* 17

N. **272.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri - Attribuzione al Parco della finalità di «tutelare» il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico e il paesaggio - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 2, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*), testo originario.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 3, 4 e 5.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri - Attribuzione al Parco della finalità di «tutelare» il patrimonio naturale e il paesaggio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica del testo originario della disposizione impugnata - Attribuzione al Parco dello scopo di «conservare» anziché di «tutelare» il patrimonio naturale e il paesaggio - Richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere - Reiezione - Introduzione di una variante puramente lessicale e non contenutistica - Trasferimento al nuovo testo delle censure proposte in relazione a quello originario - Lesione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 3 aprile 2008, n. 6, art. 1, comma 2, che ha sostituito l'art. 2, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*, della legge della medesima Regione 23 ottobre 2007, n. 34.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *s)*, e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 3, 4 e 5.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Piano del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri - Individuazione, ad opera del Piano, degli interventi da assoggettare al nulla osta regionale e delle relative procedure - Ricorso del Governo - Sopravenuta modifica della disposizione censurata - Richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere - Insussistente certezza della mancata applicazione della disposizione nel periodo di sua vigenza e comunque della definitiva abrogazione della disposizione stessa - Reiezione - Alterazione dell'ordine di prevalenza, riservato alla normativa statale, tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica - Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 8, comma 2, lett. *b*).

– Costituzione, artt. 9, 117, comma secondo, lett. *s)*; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143 e 146.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Limiti e divieti all'attività venatoria previsti dalle leggi quadro statali - Non operatività nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» - Ricorso del Governo - Violazione della disciplina statale, avente carattere di riforma economico-sociale, che delimitando il periodo venatorio stabilisce il nucleo minimo di salvaguardia delle specie cacciabili - Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 8, comma 1, lett. *c)*.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21. . . . . *Pag.* 24

N. **273.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa - Mancata previsione - Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per non aver il rimettente specificato se l'imputato avesse chiesto di essere ammesso a provare la verità dei fatti - Reiezione.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.

– Costituzione, art. 3.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa quando questa sia un pubblico ufficiale e l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato inerente all'esercizio delle funzioni (*ex* art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, cod. pen.) - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai soggetti imputati dell'analogo reato comune - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.

– Costituzione, art. 3.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare la verità dei fatti attribuiti alla persona offesa quando per detti fatti sia aperto o si inizi contro di essa un procedimento penale (*ex* art. 596, terzo comma, n. 2) cod. pen.) - Mancata previsione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.

– Costituzione, art. 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.. . . . . » 31

N. **274.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sentenza di assoluzione per difetto di imputabilità derivante da vizio totale di mente emessa a seguito di giudizio abbreviato - Appello dell'imputato - Preclusione - Irrazionalità intrinseca e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

– Cod. proc. pen., art. 443, comma 1, modificato dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 2.
– Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, (e 111, secondo comma). . . . . *Pag.* 36

N. **275.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici - Proseguimento nel lavoro oltre il sessantesimo anno di età - Previsione dell'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia - Applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali subordinata all'adempimento del detto onere - Ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori in base al sesso - Lesione del principio di parità di trattamento delle lavoratrici rispetto ai lavoratori - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura.

– D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 30
– Costituzione, artt. 3, 37, (4 e 35) . . . . . » 41

N. **276.** Sentenza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Morte della parte contumace - Interruzione del processo nelle ipotesi di notificazione del fatto interruttivo o certificazione di esso da parte dell'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica di uno degli atti previsti dall'art. 292 cod. proc. civ. (con elencazione ritenuta tassativa dalla costante giurisprudenza) - Ritenuta irragionevole esclusione dell'ipotesi di morte del contumace certificata nella relazione di notificazione relativa al decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione ereditaria - Denunciata violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio - Esclusione, attesa la possibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

– Cod. proc. civ., art. 300, quarto comma.
– Cost., artt. 3, 24 e 111 Cost. . . . . » 45

N. **277.** Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circostanze aggravanti comuni - Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e della personalità della responsabilità nonché contrasto con la finalità rieducativa della pena - Carenza assoluta di motivazione in ordine ad una condizione essenziale di rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

– Cod. pen., art. 61, numero 11-*bis*, introdotto dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, art. 1, lettera *f)*.
– Costituzione, artt. 3 e 27.

Reati e pene - Circostanze aggravanti comuni - Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi di eguaglianza, di personalità della responsabilità, di offensività, della finalità rieducativa della pena e lesione della libertà personale - Sopravvenute modifiche normative che incidono sulla disciplina dettata dalla norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici *a quibus*.

– Cod. pen., art. 61, numero 11-*bis*, introdotto dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, art. 1, lettera *f)*.
– Costituzione, artt. 3, 13, 25, comma 2, e 27, primo e terzo comma. . . . . *Pag.* 49

N. **278.** Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale - Procedimento in caso di premorienza sia del presunto genitore sia dei suoi eredi - Possibilità di agire nei confronti di un curatore speciale nominato dal giudice oppure degli eredi degli eredi del presunto genitore - Mancata previsione - Lamentata irragionevole disparità di trattamento in ordine all'accertamento dello *status* di figlio naturale nonché violazione del diritto di azione - Questione formulata in forma ancipite e richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata, rientrante nella discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità.

– Cod. civ., art. 276, primo comma.
– Cost., artt. 3 e 24. . . . . » 56

N. **279.** Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Competenza - Reati concernenti la gestione dei rifiuti e reati in materia ambientale commessi nella Regione Campania fino al 31 dicembre 2009 - Attribuzione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli delle funzioni di pubblico ministero, ai giudici dello stesso Tribunale delle funzioni di GIP e GUP e, in composizione collegiale, di giudice delle misure cautelari; applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso nei quali non sia già stata esercitata l'azione penale - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e del giudice naturale precostituito per legge nonché del divieto di introdurre nuovi giudici speciali - Sopravvenuta conversione in legge del decreto contenente la norma censurata, con conseguente mutamento della normativa - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

– Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, artt. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e 19.
– Costituzione, artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma. . . . . » 58

N. **280.** Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Assunzione delle prove dichiarative - Impossibilità per il giudice di decidere le forme in cui assumere il dichiarante - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del giusto processo - Questione sollevata sulla base di premesse interpretative intrinsecamente contraddittorie - Manifesta inammissibilità.

– Cod. proc. pen., art. 210.
– Costituzione, artt. 3 e 111. . . . . » 63

N. **281.** Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Termine per la difesa - Nomina o designazione di nuovo difensore a seguito di revoca o rinuncia al mandato - Sindacabilità da parte del giudice della fondatezza della richiesta presentata dal nuovo difensore per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento - Mancata previsione - Asserita irragionevolezza, indebita incidenza sulla posizione degli altri soggetti coinvolti nel processo nonché violazione del principio della ragionevole durata del processo - Questione prospettata in relazione a funzionamento patologico della disciplina, rientrante nella discrezionalità del legislatore - *Petitum* generico, la cui determinazione viene impropriamente rimessa alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

– Cod. proc. pen., art. 108
– Cost., artt. 3, 24 e 111, secondo comma, secondo periodo. . . . . *Pag.* 67

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **68.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° ottobre 2009 (della Regione Valle d'Aosta).

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Regioni a statuto speciale - Patto di stabilità interno per gli enti locali - Istituzione di un fondo presso il Ministero dell'economia per attività di carattere sociale di pertinenza regionale - Prevista adozione di un d.P.C.m., sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e acquisito il parere espresso in sede di tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, che fissi i criteri per la determinazione dell'ammontare dei proventi spettanti alle Regioni, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a 300 milioni di euro annui e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica - Lamentata modifica unilaterale all'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, già definito da legge modificabile solo con il particolare procedimento statutario, nonché squilibrio del bilancio regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dello speciale procedimento previsto dallo statuto speciale per l'adozione delle norme di attuazione, violazione dei principi di ragionevolezza, del legittimo affidamento e di leale collaborazione.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 9-*bis*, comma 5.
– Costituzione, artt. 3, 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-*bis* e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Regioni a statuto speciale - Istituzione di un fondo con dotazione pari a 800 milioni di euro, a decorrere dal 2010, per interventi nel settore sanitario, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Previsione che il fondo sia alimentato con le economie di spesa derivanti dall'applicazione del d.l. n. 39 del 2009 e che in sede di riparto del finanziamento del servizio sanitario nazionale sia determinata la quota che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome riversano in entrata al bilancio dello Stato - Lamentata modifica unilaterale all'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, che non tiene conto che la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario regionale con risorse a carico del proprio bilancio e non partecipa al c.d. Patto della Salute - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, del legittimo affidamento e di leale collaborazione.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 22, commi 2 e 3.
– Costituzione, artt. 3, 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-*bis* e 50, comma 5; legge 23 dicembre 1994, n. 724. . . . . » 71

N. **69.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 2009 (della Regione Toscana).

Edilizia e urbanistica - Turismo - Strutture turistico-ricettive all'aperto (campeggi) - Installazioni e rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento - Possibilità di collocazione permanente senza previsione di un termine per la rimozione - Esclusione che si tratti di attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici - Contrasto con il testo unico in materia edilizia e con la normativa della Regione ricorrente per il governo del territorio, secondo cui l'installazione permanente di manufatti di qualunque genere equivale a trasformazione urbanistica ed edilizia soggetta a permesso di costruire - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle competenze regionali nella materia concorrente del governo del territorio.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 3, comma 9.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3, comma 1, lett. *e)*; legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 78, comma 1, lett. *b)*.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata assenza di limiti della suddetta dichiarazione, senza alcuna previsione di una intesa o analoga forma di raccordo con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.
– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Obbligo di determinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti - Mancata previsione di criteri direttivi volti ad assicurare la disciplina del procedimento dell'intesa sì da garantirne il carattere «forte» - Lamentata rimessione allo Stato della possibilità di decidere unilateralmente, con conseguente vanificazione della previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale delle competenze, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *f)*.
– Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione di un ruolo adeguatamente incisivo della Regione, nonostante l'incidenza del procedimento su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che l'autorizzazione unica è rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni interessate e che tale provvedimento sostituisce ogni atto necessario per la realizzazione delle opere, ad eccezione della VIA e della VAS - Mancata previsione di un ruolo adeguatamente incisivo della Regione, nonostante l'incidenza del procedimento su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *h)*.
– Costituzione, artt. 117 e 118. . . . . *Pag.* 75

N. **70.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009 (della Regione Umbria).

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata carenza di intesa con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Obbligo di determinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti - Lamentata mancanza di coinvolgimento delle Regioni sia nelle intese sia nell'esercizio del potere sostitutivo, nella parte in cui esso possa risultare legittimo - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *f)*.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 120.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata omessa previsione dell'intesa Stato-Regioni per la definizione «in astratto» e dell'intesa con la singola Regione interessata - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Ritenuta natura di norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute non costituente principio fondamentale, nonché lamentata vanificazione del contenuto dell'intesa che la Regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto prevista dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002 - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma. . . . . » 80

N. **71.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009 (della Regione Liguria).

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata carenza di intesa con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Ritenuta natura di norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute non costituente principio fondamentale, nonché lamentata vanificazione del contenuto dell'intesa che la Regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto prevista dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002 - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma. . . . . *Pag.* 87

N. **72.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009 (della Regione Puglia).

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Ritenuta inadeguatezza del livello di coinvolgimento delle Regioni e omesso coinvolgimento della Regione interessata in relazione alla localizzazione degli impianti - Lamentato esautoramento della Regione, titolare di poteri legislativi concorrenti nelle materie di ambiente e governo del territorio, dalle correlate funzioni amministrative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali concorrenti nelle materie di ambiente e governo del territorio, lesione del principio di leale collaborazione e sussidiarietà.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 120. . . . . » 93

N. **73.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009 (della Regione Basilicata).

Energia - Delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate - Adozione dei decreti su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni, titolari di

competenze legislative e amministrative quantomeno paritarie, sulla localizzazione degli impianti - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, dell'urbanistica, della tutela della salute, dell'ambiente.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 1.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale, nonché inadeguatezza dell'intesa prevista superabile con decisione unilaterale - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, violazione dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni, titolari di competenze legislative e amministrative quantomeno paritarie - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, violazione dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma. . . . . *Pag.* 96

N. **74.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009 (della Regione Puglia).

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Impiego pubblico - Dipendenti assenti dal servizio per malattia - Accertamenti medico-legali - Compito istituzionale del Servizio sanitario nazionale, con oneri a carico delle aziende sanitarie locali - Reperimento, a decorrere dal 2010, di una quota di finanziamento nell'ambito delle risorse ordinarie destinate al Servizio sanitario nazionale, da ripartirsi fra le Regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Lamentata incidenza sulla organizzazione funzionale e sulle competenze contabili e finanziarie delle aziende sanitarie anziché sulle amministrazioni pubbliche fruitrici delle prestazioni medico-legali, o, in subordine, lamentata natura di normativa di dettaglio riservata alle Regioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 23, lett. *e)*, modificativo dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

– Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119. . . . . » 100

N. **75.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2009 (della Regione Piemonte).

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione, ragionevolezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.

– Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni - Mancata precisazione che l'intesa con la Regione interessata sulla localizzazione, deve già contenere l'individuazione del tipo di impianto da localizzare in quel territorio, scelto tra quelli indicati dalla deliberazione CIPE - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione, ragionevolezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1, anche in combinato disposto con l'art. 25, comma 2, lett. *g)*, della stessa legge.

– Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 120.

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Lamentata natura di normativa di dettaglio in materie di legislazione concorrente quali produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e governo del territorio - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 120. . . . . *Pag.* 106

N. **8.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 24 settembre 2009 (della Regione Piemonte).

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 Piemonte - 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 Piemonte - 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 Piemonte - 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.* 111

N. **9.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009 (della Regione Campania).

Sanità pubblica - Finanziamento del servizio sanitario nazionale - Piani regionali di rientro dai disavanzi dei servizi sanitari regionali - Mancato rispetto degli adempimenti previsti dai suddetti Piani - Commissari *ad acta* per le regioni inadempienti, nominati, per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali - Deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 di nomina del Presidente *pro tempore* della Regione Campania quale Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della medesima regione - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Campania - Dedotta illegittimità costituzionale dell'impugnata deliberazione, sotto il triplice profilo del difetto dei presupposti del potere sostitutivo straordinario dello Stato, dell'eccessiva ampiezza e genericità dei poteri attribuiti al Commissario *ad acta*, e del mancato rispetto dei principi del contraddittorio, della trasparenza e della leale collaborazione con i rappresentanti regionali - Denunciata lesione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie della Regione in materia di tutela della salute - Asserita violazione dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato - Incidenza sul principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, in assenza dei presupposti e in violazione delle procedure prescritte, adottare la deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009, con la quale è stato disposto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Campania al fine di dare attuazione al Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale campano, e, conseguentemente, di annullare l'atto impugnato.

– Deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009.

– Costituzione, artt. 114, 117, 118, 119 e 120. . . . . *Pag.* 115

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **271**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione della professione di animatore turistico - Ricorso del Governo - Assenza di previsione nella legislazione nazionale che definisce le figure professionali turistiche - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 2, comma 7, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 29 marzo 2001, n. 135, art. 7, comma 5.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Indicazione dei requisiti per l'esercizio della professione di animatore turistico - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 7, come sostituito dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 29 marzo 2001, n. 135, art. 7, comma 5.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di requisiti per l'esercizio delle professioni di animatore e accompagnatore turistico ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 1, lettera b), come sostituito dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Previsione di requisiti per l'esercizio delle professioni di animatore e accompagnatore turistico ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Indebita interferenza nella materia delle «professioni», attribuita alla competenza statale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 3, comma 10, come introdotto dall'art. 4 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa di principio riservata allo Stato nella materia «professioni» - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza regionale «formazione professionale» - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 5, come sostituto dall'art. 5 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, commi primo, secondo e terzo.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Istituzione degli elenchi delle professioni turistiche - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa di principio riservata allo Stato nella materia «professioni» - Riserva alla normativa statale della sola istituzione di albi professionali e non di semplici elenchi aventi carattere meramente ricognitivo o di comunicazione e di aggiornamento - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, come sostituto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, commi primo, secondo e terzo.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Professioni turistiche - Limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale ed entro i quali la professione può essere esercitata - Ricorso del Governo - Violazione del principio comunitario della libera prestazione dei servizi, oltre che della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, comma 2, secondo periodo, come introdotto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); Trattato CE, art. 40 (*ex* art. 49 Trattato CEE); decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

Professioni - Norme della Regione Emilia-Romagna - Professioni turistiche - Limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti territoriali nei quali la professione può essere esercitata - Ricorso del Governo - Violazione del principio comunitario della libera prestazione dei servizi, oltre che della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 6, comma 4, come introdotto dall'art. 7 della legge della medesima Regione 27 maggio 2008, n. 7.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*; Trattato CE, art. 40 (*ex* art. 49 Trattato CEE); decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40), art. 10, comma 4.

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 degli artt. 3, comma 2, 4, 5 e 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-22 luglio 2008, depositato in cancelleria il 23 luglio 2008 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 23 luglio 2008, e notificato alla Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, in data 16 luglio 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato più questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge regionale dell'Emilia Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

Secondo il ricorrente, nonostante la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «turismo», come stabilito dall'art. 117, quarto comma, Cost., il settore delle professioni turistiche rientra nella materia delle «professioni», nella quale Stato e Regioni esercitano una competenza legislativa concorrente, *ex* art. 117, terzo comma, Cost., con la conseguenza che, per garantirne l'uniformità normativa su tutto il territorio nazionale, rientrano nella competenza esclusiva statale la disciplina e l'accertamento dei requisiti per l'esercizio delle professioni turistiche, tradizionali ed emergenti, la loro qualificazione professionale, nonché i criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle medesime.

Aggiunge il ricorrente che il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) prevede, da un lato, che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» (art. 1, comma 3), e, dall'altro, che «la legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato» (art. 4, comma 2).

Pertanto, in base all'ampia configurazione che della suddetta materia è stata data dalla Corte costituzionale, a giudizio del ricorrente, è inevitabile l'attrazione in essa anche del settore delle professioni turistiche che è, pertanto, sottratto dalla competenza residuale regionale in materia di turismo.

Ne consegue che la Regione è tenuta a legiferare in materia nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, al quale spettano l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi, come confermato da una consolidata giurisprudenza di questa Corte.

2. — In particolare, il Presidente del Consiglio di ministri censura le seguenti disposizioni della indicata legge regionale n. 7 del 2008:

a) l'art. 3, comma 2 — che, modificando l'art. 2 della legge regionale 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), ha aggiunto il comma 7 con il quale viene ricompresa tra le professioni turistiche, quella di animatore turistico — e l'art. 4 che ha sostituito l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, includendovi il comma 7, ove vengono stabiliti i requisiti dell'esercizio della suddetta professione. Tali disposizioni non trovano alcun riscontro nella legislazione nazionale, di cui alla legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), che all'art. 7, comma 5, definisce «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

Ne consegue che le citate disposizioni regionali contrastano con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violano il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato;

b) l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come novellato dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, relativo alle condizioni per l'esercizio delle professioni turistiche, che ai commi 1, lettera *b)*, e 10, prevedendo che la Giunta regionale definisca le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle previste professioni, eccede anch'esso dalla competenza regionale concorrente in materia di professioni e viola il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle medesime professioni.

Rileva, al riguardo, il ricorrente che la Corte ha in più occasioni affermato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia e quindi di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131);

c) gli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 4 del 2000 — come sostituiti dagli artt. 5 e 7, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008 — che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle medesime professioni.

In proposito il ricorrente sottolinea che rientrano nella competenza statale sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia l'istituzione di nuovi albi, mentre esulano dalla competenza regionale la disciplina dell'organizzazione di corsi abilitanti di aggiornamento e riqualificazione delle professioni. Per di più le autorizzazioni devono avere validità sull'intero territorio nazionale e non possono essere circoscritte al solo territorio regionale, come previsto invece dall'art. 6, commi 2 e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, nel testo novellato dalla legge regionale n. 7 del 2008. Tale limitazione comporta anche una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 49 del Trattato CEE, e dunque la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., nonché della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

3. — Si è costituita la Regione Emilia-Romagna osservando che il Presidente del Consiglio ha impugnato norme solo in parte nuove, non ricomprese nella legge regionale n. 4 del 2000.

Già la legge regionale Emilia-Romagna 16 giugno 1981, n. 17, (Norme per la disciplina della professione di guida turistica, interprete ed accompagnatore turistico) definiva, all'art. 1, ciascuna di dette professioni, e all'art. 2 stabiliva che «non può essere esercitata la professione di guida turistica, interprete o accompagnatore turistico senza la licenza del Comune del richiedente». L'art. 3 della medesima legge regionale n. 17 del 1981 regolava i presupposti per il rilascio della licenza di guida turistica, interprete e accompagnatore turistico. L'art. 4 regolava «composizione e funzionamento della Commissione giudicatrice d'esame»; gli artt. 5, 6, 7 e 8 disciplinavano l'esame e l'attestato di idoneità. L'art. 9 istituiva, infine, presso la Regione «il ruolo organico regionale di guida turistica, interprete o accompagnatore turistico» al quale vanno iscritti tutti i soggetti in possesso della licenza.

Interveniva poi la legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica) — in seguito abrogata dalla legge n. 135 del 2001 — il cui art. 11 affidava alle Regioni il compito di accertare i requisiti «per l'esercizio delle professioni di guida turistica, interprete turistico, animatore turistico ed ogni altra professione attinente al turismo».

Successivamente la legge regionale n. 4 del 2000 richiedeva — per lo svolgimento di dette professioni — un'abilitazione «conseguita mediante frequenza di corsi di abilitazione professionale ed il superamento dei relativi esami»; regolava la competenza territoriale delle guide turistiche con una norma uguale a quella ora vigente, prevedeva elenchi delle diverse professioni istituiti dalle Province (art. 6), in modo del tutto simile a quanto disposto dalla legge regionale n. 7 del 2008.

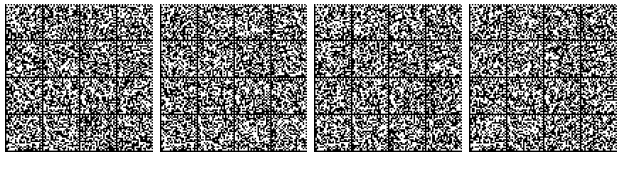
La legislazione statale sul turismo veniva poi riformata dalla legge n. 135 del 2001 senza ridurre la competenza legislativa regionale in materia di professioni turistiche.

Quanto all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000 (nel testo novellato), la Regione resistente ritiene la censura inammissibile per genericità circa i motivi per i quali le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non potrebbero regolare corsi relativi alle professioni.

Altrettanto inammissibile, per genericità, deve ritenersi la censura riguardante l'art. 6 della legge regionale n. 4 del 2000 — come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008 — per la parte relativa alla istituzione degli «elenchi provinciali» già presenti nel testo precedente.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, il ricorrente ritiene che rientrino «nella competenza statale sia l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e ordinamenti didattici, sia l'istituzione di nuovi albi», ma non individua la norma statale da cui risulterebbe il principio violato.

A giudizio della Regione resistente, infine, infondata è l'ultima censura, con la quale si contesta la limitazione al territorio regionale delle autorizzazioni previste dall'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008: la limitazione territoriale dell'attività delle professioni turistiche (tra cui le guide) costituisce una regola da sempre presente anche nella legislazione statale e rispondente ad un'ovvia esigenza di corrispondenza tra l'ambito di conoscenza della guida e l'ambito della sua attività.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di più norme della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

In particolare, sono impugnati:

a) l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 27 maggio 2008, n. 7, secondo cui «È animatore turistico chi, per attività professionale, è in grado di organizzare per gruppi di turisti attività ricreative, motorie o sportive per svago o divertimento». È altresì impugnato l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, che stabilisce specifici requisiti per l'esercizio della nuova professione di animatore turistico «quando le attività oggetto del servizio sono a carattere sportivo»;

b) l'art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

c) l'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, secondo cui «la Giunta regionale con proprio atto definirà le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità dell'esercizio per le attività di cui alla presente legge»;

d) gli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, quest'ultimo limitatamente al primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000 — come sostituiti dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008 — che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle professioni stesse;

e) l'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui introducono limitazioni riguardanti rispettivamente gli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata.

Ad avviso del ricorrente le norme censurate contrastano con l'art. 117, primo, secondo e terzo comma, Cost., in quanto superano i limiti della competenza concorrente regionale nella materia delle professioni, così violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. — Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.

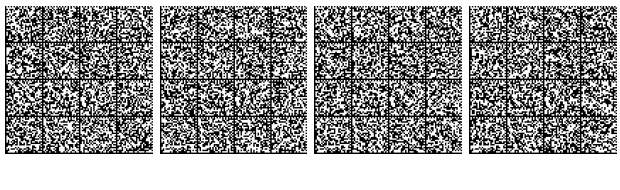
2.1. — Quanto alla prima censura, va premesso che, in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio.

Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «l'attribuzione della materia delle "professioni" alla competenza dello Stato […] prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario».

Nel caso in esame, la prima delle due norme regionali censurate, nel descriverne i connotati distintivi, istituisce una nuova professione di «animatore turistico», secondo la definizione sopra indicata, che non trova alcun riscontro nella vigente legislazione nazionale, né in particolare nella legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), la quale, all'art. 7, comma 5, definisce «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

Del tutto ininfluente, ai fini della risoluzione della questione, è la circostanza che la figura di «animatore turistico» fosse prevista — in termini, peraltro, non identici a quelli della legge regionale impugnata — espressamente dall'art. 11, comma 11, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), trattandosi di norma abrogata dalla legge n. 135 del 2001 (art. 11, comma 6). In ogni caso, il limite sopra enunciato, funzionerebbe anche ove tale norma fosse tuttora vigente perché alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2008.



Consegue alla illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000 la caducazione dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, contenente l'indicazione dei requisiti specifici prescritti per l'esercizio delle attività di animatore turistico.

2.2. — Fondata è altresì la censura relativa all'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui indica, ai commi 1, lettera *b)*, e 10 — tra le condizioni essenziali per l'esercizio delle professioni turistiche di cui all'art. 2 (animazione e accompagnamento turistico) — l'idoneità all'esercizio della professione conseguita mediante titoli ovvero verifiche dei requisiti non solo di quelli indicati dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela del consumatore, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale, e la rottamazione di autoveicoli), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40, ma anche di quelli contenuti nella deliberazione della Giunta regionale che definisce le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge (art. 3, comma 10, citato).

In sostanza, l'art. 3, commi 1, lettera *b)*, e 10 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, riconosce alla Regione la competenza a stabilire, con propria deliberazione, requisiti ulteriori per l'esercizio delle professioni in questione, rispetto a quelli stabiliti dallo Stato. Il compito di definire «le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge», di per sé non contrario alla Costituzione, risulta ampliato, con il disposto dei commi citati, sino a comprendervi la previsione di requisiti per l'esercizio della professione, il che lo pone, perciò, in conflitto con i principi che prevedono la competenza dello Stato.

Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse. Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 3, comma 10», nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008.

2.3. — Non è fondata, invece, la censura relativa all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2008, che attribuisce alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione di eventuali attività formative relative alle professioni turistiche.

Se, infatti, rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici, non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato.

In base alla giurisprudenza costituzionale, «in materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale» (sentenza n. 372 del 1989, nonché sentenza n. 50 del 2005).

Del resto, già il vecchio testo dell'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000 — non modificato sostanzialmente dal corrispondente articolo della legge regionale n. 7 del 2008 — che non ha formato oggetto di censure, regolava negli stessi termini la formazione professionale relativa alle professioni turistiche.

2.4. — In merito alla istituzione degli elenchi riferiti alle diverse professioni turistiche, e affidati alla cura della Provincia, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, la questione non è fondata.

Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.

2.5. — Quanto alla censura relativa all'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nelle parti in cui prevede l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata, va precisato che dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (*ex* art. 49 Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

In tale ottica, infatti, l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, introducendo misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche, stabilisce che le attività di «guida turistica e accompagnatore turistico [….] non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali» e che «[….] I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica».

Antitetiche, rispetto a tale quadro normativo, appaiono dunque le restrizioni previste dalle norme regionali impugnate circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008.

Parimenti va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge della medesima Regione, 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b)*, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;*

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata»;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0663

N. **272**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri - Attribuzione al Parco della finalità di «tutelare» il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico e il paesaggio - Ricorso del Governo - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 2, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*), testo originario.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 3, 4 e 5.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri - Attribuzione al Parco della finalità di «tutelare» il patrimonio naturale e il paesaggio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica del testo originario della disposizione impugnata - Attribuzione al Parco dello scopo di «conservare» anziché di «tutelare» il patrimonio naturale e il paesaggio - Richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere - Reiezione - Introduzione di una variante puramente lessicale e non contenutistica - Trasferimento al nuovo testo delle censure proposte in relazione a quello originario - Lesione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 3 aprile 2008, n. 6, art. 1, comma 2, che ha sostituito l'art. 2, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*, della legge della medesima Regione 23 ottobre 2007, n. 34.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *s)*, e 118, comma terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 3, 4 e 5.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Piano del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri - Individuazione, ad opera del Piano, degli interventi da assoggettare al nulla osta regionale e delle relative procedure - Ricorso del Governo - Sopravenuta modifica della disposizione censurata - Richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere - Insussistente certezza della mancata applicazione della disposizione nel periodo di sua vigenza e comunque della definitiva abrogazione della disposizione stessa - Reiezione - Alterazione dell'ordine di prevalenza, riservato alla normativa statale, tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica - Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 8, comma 2, lett. *b*).
– Costituzione, artt. 9, 117, comma secondo, lett. *s)*; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143 e 146.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Aree protette - Limiti e divieti all'attività venatoria previsti dalle leggi quadro statali - Non operatività nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» - Ricorso del Governo - Violazione della disciplina statale, avente carattere di riforma economico-sociale, che delimitando il periodo venatorio stabilisce il nucleo minimo di salvaguardia delle specie cacciabili - Conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, art. 8, comma 1, lett. *c)*.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21.

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. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e dell'art. 8, commi 1, lettera *c)*, e 2, lettera *b)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 dicembre 2007 - 7 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2008 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 31 dicembre 2007 e depositato il 10 gennaio 2008, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, nonché dell'art. 8, commi 1, lettera *c)*, e 2, lettera *b)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), denunciandone il contrasto con gli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s)*, e 118, terzo comma, della Costituzione e con gli artt. 3, 4, 5, 135, 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e con gli artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge del 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nonché con l'art. 18, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Il ricorrente premette che la Regione Liguria ha emanato, nell'esercizio della propria competenza legislativa, la legge regionale n. 34 del 2007 dando così attuazione alla legge n. 394 del 1991 e alla legge regionale n. 12 del 1995.

Nonostante gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale n. 34 del 2007 espressamente garantiscano il «rispetto» delle disposizioni del decreto legislativo n. 42 del 2004, in realtà — ad avviso del ricorrente — le disposizioni censurate non sarebbero «in linea con questo provvedimento statale da considerare come norma interposta in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. *s)*, e [al]l'art.118 Cost.».

Passando ad esaminare dettagliatamente le singole censure, secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* — norma volta a «"tutelare" oltre che a valorizzare il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio» — contrasterebbe sia con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., che attribuisce la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali allo Stato — potestà esercitata da questo ultimo con gli artt. 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004 —, sia con l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione di forme di intesa e di coordinamento nella materia di tutela dei beni culturali.

Inoltre, l'art. 8, comma 2, lettera *b)*, — disposizione che prevede l'individuazione dei «casi di interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995 e le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito a seguito della presentazione da parte di un tecnico abilitato di apposita autocertificazione attestante il rispetto di parametri quantitativi e qualitativi previsti nel Piano del Parco medesimo» — violerebbe, sempre a detta del ricorrente, gli artt. 135, 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e, conseguentemente, la competenza esclusiva statale (*ex* art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.), in quanto tali norme sono volte a garantire standard minimi ed uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

La norma denunciata, prosegue il ricorrente — consentendo il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sulla base dell'autocertificazione prodotta dall'interessato — risulterebbe altresì in contrasto con l'art. 9 Cost., che «riconosce in capo alla Repubblica la tutela del paesaggio e stabilisce come regola l'intangibilità del bene tutelato rispetto al quale l'assenso agli interventi di modifica si configura come deroga».

Infine, l'art. 8, comma 1, lettera *c)*, della legge regionale impugnata — prevedendo che nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» non siano operanti i limiti ed i divieti all'attività venatoria, di cui alle leggi quadro statali (legge n. 394 del 1991 e legge n. 157 del 1992), travalicando la competenza legislativa regionale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e gli artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, nonché l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, in quanto verrebbe ad incidere sulla materia della protezione della fauna selvatica, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

2. — Si è costituita nel giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, che ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza delle censure.

La resistente, dopo aver preliminarmente sintetizzato oggetto, fini e scopo della legge regionale censurata, ed in particolare il contenuto delle norme impugnate, evidenzia come un «equivoco di fondo» infici l'intero ricorso e, precisamente, l'equivoco consisterebbe «nel ritenere perfettamente sovrapponibile la disciplina ed il grado di tutela dei territori qualificati "parco" a quella dei territori qualificati "paesaggio protetto"». In realtà, l'art. 1 della citata legge regionale ha previsto due tipi di protezione territoriale diversi: uno, per la categoria definibile «Parco naturale», l'altro, per quella classificabile come «paesaggio protetto», ai sensi dell'art. 3, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 12 del 1995, come modificata dalla legge regionale 19 marzo 2002, n. 13.

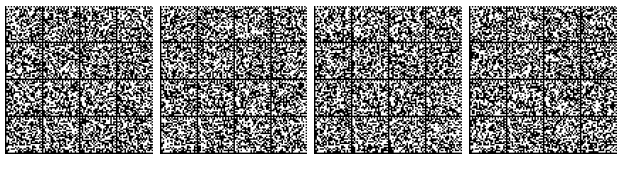
Sottolinea, al riguardo, che la normativa attinente ai territori qualificabili come «parco», nonché la relativa disciplina, è contenuta nei commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 34 del 2007, mentre quella relativa ai territori aventi natura di «paesaggio protetto», con relativo diverso grado di tutela, è dettata dal comma 4 dello stesso articolo.

Il ricorrente — secondo la difesa regionale — si sarebbe soffermato solo sulla prima parte della sopra citata disposizione, ignorando la frase finale in cui si differenzia l'ambito di applicazione delle due normative facendosi esplicito riferimento alle «caratteristiche e le specificità individuate nell'articolo 8». In questo modo sarebbe incorso nel lamentato errore interpretativo.

Del resto, per la difesa regionale, non si può non giungere alla conclusione che la Regione Liguria — nell'ambito della sfera di autonomia riconosciutale dal terzo comma dell' art. 117 Cost. in materia di «governo del territorio» — è venuta unicamente ad individuare «al di fuori delle categorie già previste dal legislatore nazionale, una ulteriore categoria di territori oggetto di protezione, insuscettibile di essere ricondotta nell'ambito di quelle identificate dall'art. 2 della legge n. 394/1991».

Tutto ciò premesso, per quanto riguarda l'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, la difesa regionale osserva che la Regione Liguria si è impegnata a sostituire il censurato termine «tutelare» (che indicherebbe una funzione «inibita» alla Regione, alla quale può solo competere la possibilità di «valorizzare» il proprio patrimonio naturale e paesaggistico) con quello di «conservare».

Quanto, poi, alle censure mosse all'art. 8, comma 2, lettera *b)*, le stesse sarebbero infondate, in quanto l'individuazione degli interventi soggetti al «nulla osta» da parte del Piano del parco non comprimerebbe «le esigenze di tutela paesaggistica», non essendo tale «nulla osta» sostitutivo dell'autorizzazione prevista dagli artt. 146 e 159 del d.lgs. n. 42 del 2004.



Il «nulla osta», secondo la resistente, corrisponderebbe, infatti, «all'istituto previsto dall'art. 13 della legge n. 394/1991, la cui disciplina, in Liguria, è stata recepita ed attuata dall'art. 21 della legge regionale n. 12/1995». Esso, quindi, costituirebbe solo un mezzo di verifica, preventivo al rilascio di qualsiasi titolo abilitativo, sia paesistico che edilizio, con cui l'Ente Parco verificherebbe «la conformità degli interventi o delle attività da eseguire nel parco con la normativa in vigore nel relativo territorio» (secondo quanto disposto, appunto, dal dettato normativo della legge quadro n. 394 del 1991), lasciando impregiudicata la prevalenza dell'autorizzazione paesaggistica.

Infine, altrettanto infondate sarebbero le censure relative al comma 1, lettera *c)*, sempre dell'art. 8, là dove si prevede che nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» non si applicherebbero «i limiti all'attività venatoria di cui agli articoli 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge n. 394/1991».

Secondo la resistente, tali censure poggerebbero sulla già rilevata «forzata equiparazione» tra «paesaggio protetto» e «parco»; ma (come già precedentemente sottolineato) i territori così rispettivamente classificati avrebbero natura giuridica diversa e, pertanto, anche gradi di tutela diversi. Il concetto di «parco» sarebbe riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre quello di «paesaggio protetto» rientrerebbe nelle materie «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», materie di legislazione concorrente. Così che, partendo da tale premessa, per le aree definite «paesaggio protetto» non apparirebbe illegittimo prevedere, con norma regionale, la non applicabilità del divieto venatorio, stabilito dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Liguria ha depositato memoria in cui chiede la dichiarazione di cessazione della materia del contendere in riferimento alle censure sollevate nel primo e nel secondo motivo del ricorso; in subordine, richiamando le argomentazioni difensive di cui all'atto di costituzione, chiede che il ricorso venga interamente respinto perché infondato, in riferimento, oltre che al terzo motivo di censura, anche ai primi due.

In particolare, la difesa regionale fa presente che — allo scopo di superare le censure relative ai primi due motivi del ricorso — la Regione Liguria ha provveduto ad emanare la nuova legge regionale 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri).

Con detta legge si è modificato l'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge regionale n. 34 del 2007 — ove viene attribuita al Parco naturale regionale la finalità di tutelare oltre che di valorizzare il patrimonio naturale, etnoantropologico ed il paesaggio — sostituendo la parola «tutelare» con la parola «conservare».

Riguardo, quindi, alla censura relativa al comma 2, lettera *b)*, dell'art. 8 della legge regionale n. 34 del 2007, la difesa regionale ricorda che si è provveduto, sempre con la nuova legge regionale n. 6 del 2008, ad inserire, nel comma 1 dello stesso articolo, la lettera *c-bis)*, in cui si fa espresso richiamo all'osservanza delle vigenti disposizioni in tema di beni paesaggistici di cui al d.lgs. n. 42 del 2004.

Secondo la difesa regionale, le modifiche legislative apportate dovrebbero far dichiarare la cessazione della materia del contendere relativamente alle suddette censure.

Laddove tale conclusione non dovesse essere condivisa, la resistente ribadisce l'infondatezza delle censure stesse, rilevando, altresì, che la previsione di forme di «protezione del territorio aggiuntive» rispetto alla legislazione nazionale non appare preclusa alle Regioni dalla Costituzione secondo la lettura che ne dà la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 378 del 2007, n. 183 del 2006, n. 232 del 2005 e n. 407 del 2002).

Quanto, infine, alla terza ed ultima censura, relativa all'art. 8, comma 1, lettera *c)*, della legge regionale n. 34 del 2007, la difesa regionale insiste nella dichiarazione di infondatezza della stessa, richiamandosi alle argomentazioni di cui all'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, nonché dell'art. 8, commi 1, lettera *c)*, e 2, lettera *b)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s)*, e 118, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 3, 4, 5, 135, 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), all'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), agli artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nonché all'art. 18, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

2. — Il ricorrente censura il suddetto art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, nella parte in cui «attribuisce al Parco naturale regionale lo scopo di "tutelare", oltre che di valorizzare, il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio», in quanto viene a violare l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., che riserva la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali allo Stato (esercitata da questo ultimo con gli artt. 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004); nonché l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

2.1. — La questione è fondata.

È da premettere che le disposizioni censurate vengono a dettare una disciplina relativa alle aree naturali protette, materia che questa Corte ha ritenuto compresa nell'ambito dell'ambiente e dell'ecosistema (si vedano le sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002), rientrante, quindi, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

È altresì da sottolineare, con espresso riferimento alla giurisprudenza formatasi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, che questa Corte ha più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un «valore primario» ed «assoluto» (sentenze nn. 183 e 182 del 2006), precisando, inoltre, che con il termine paesaggio si deve intendere «la morfologia del territorio, [riguardando esso] cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo» ed ancora che «l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007).

Si è, infine, affermato che: la «tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (per tutte, sempre, sentenza n. 367 del 2007), pur se si è riconosciuto che resta salva la facoltà delle Regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenza n. 12 del 2009).

Da quanto sopra affermato, deriva l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, dato che la legge regionale è venuta a disciplinare un ambito, quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva allo Stato.

La Regione ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto il comma 2 dell'art. 1 della sopravvenuta legge regionale 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri), ha sostituito, nell'impugnato art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, — su cui si appuntano le censure del ricorrente — il verbo «tutelare» con quello di «conservare», lasciando per il resto invariato il testo originario. Ma, in tal modo, il legislatore regionale si è limitato ad apportare alla disposizione censurata una variante puramente terminologica, del tutto equivalente sotto l'aspetto contenutistico.

Peraltro — anche se si volesse ritenere che tra la funzione di tutela e quella di conservazione del paesaggio esista una differenza sostanziale e non formale — questa Corte ha ritenuto che anche «"la conservazione ambientale e paesaggistica" spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007).

2.2. — Con riferimento alla suddetta modifica legislativa, è da tenere presente come la giurisprudenza costituzionale abbia stabilito che «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenze n. 168 del 2008 e n. 533 del 2002).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni — avendo, come si è detto, la Regione apportato al testo originario impugnato una variante puramente lessicale, ma non contenutistica — le censure proposte in riferimento all'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge regionale n. 34 del 2007, debbono ritenersi anche trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2008.

3. — Con riferimento a quanto previsto all'art. 8, il ricorrente ritiene che la lettera *b)* del comma 2 — laddove prevede che spetti al Piano del parco l'individuazione degli «interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995», nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato — sia in contrasto: *a)* con l'art. 9 Cost., che attribuisce alla

Repubblica la tutela del paesaggio, stabilendo, altresì, «come regola l'intangibilità del bene tutelato rispetto al quale l'assenso agli interventi di modifica si configura come deroga»; *b)* con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. nonché con gli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 — adottati nell'ambito della potestà legislativa dello Stato in materia — che stabiliscono «contenuti e finalità dei piani paesistici». Al riguardo, l'Avvocatura osserva che, per espressa previsione del comma 3 dell'art. 18 della precedente legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), «il piano paesistico, i piani territoriali ed urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione territoriale» sono sostituiti dal piano del parco per l'ambito territoriale da essi considerato; *c)* con l'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004, che stabilisce la preminenza dell'autorizzazione paesaggistica rispetto agli atti di assenso relativi alle trasformazioni di tipo urbanistico-edilizio del territorio.

La questione è fondata.

A fronte delle censure del ricorrente, la Regione eccepisce che «la norma impugnata non riguarda in alcun modo l'autorizzazione paesistica, ma il diverso atto (nulla osta) previsto all'art. 13 della legge quadro in materia di aree protette (legge n. 394/1991)».

L'argomentazione difensiva non viene a rispondere a ciò che costituisce il nucleo centrale del rilievo del Presidente del Consiglio, vale a dire l'attenuazione o, addirittura, la scomparsa della tutela paesistica che tale disposizione determina, anche in considerazione del citato comma 3 dell'art. 18 della precedente legge regionale n. 12 del 1995, che attribuisce al piano del parco altresì il compito della tutela paesaggistica. È evidente che, là dove il piano del parco stabilisse che per un determinato territorio non occorresse il nulla osta (o lo subordinasse ad una semplice autocertificazione), per questi interventi urbanistici non vi sarebbe una doppia fase di verifica dell'ammissibilità degli interventi di trasformazione all'interno del parco medesimo (o comunque verrebbe meno la fase di competenza dei soggetti preposti alla tutela del vincolo). Si tratta di una questione che, anche recentemente, è stata esaminata da questa Corte. Nella sentenza n. 437 del 2008, si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n. 17), che prevedeva la «semplice "verifica di conformità" alle prescrizioni dei Piani paesistici». Nella sentenza si è sottolineato che la disposizione censurata introduceva «una procedura autorizzatoria semplificata» consentita, alla stregua di quanto prevede l'art. 143, comma 5, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 42 del 2004, soltanto a seguito di un piano elaborato d'intesa tra Regione e Ministeri competenti, «degradando, in tal modo, la tutela paesaggistica — che è prevalente — in una tutela meramente urbanistica».

Parimenti, nella sentenza n. 180 del 2008, si è affermata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Piemonte che sostituiva, nell'ambito di un Parco, il piano d'area al piano paesaggistico, sul rilievo secondo cui, in tal modo, veniva alterato «l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica».

Si è precisato, altresì, che la disposizione censurata veniva a violare «il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004», oltre che l'«art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. in materia di "conservazione ambientale e paesaggistica"».

È, quindi, inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino questo ordine di priorità, o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale poiché, come sottolinea la sentenza n. 105 del 2008, «la tutela […] apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007)».

Né maggior pregio ha l'ulteriore argomentazione difensiva della Regione.

La resistente afferma, infatti, come un «equivoco di fondo» venga ad inficiare l'intero ricorso e, precisamente, l'equivoco consisterebbe «nel ritenere perfettamente sovrapponibile la disciplina ed il grado di tutela dei territori qualificati "parco" a quella dei territori qualificati "paesaggio protetto"». Sostiene, quindi, che l'art. 1 della citata legge regionale ha previsto due tipi di protezione territoriale diversi: uno, per la categoria ascrivibile al "Parco naturale", l'altro, per quella definita "paesaggio protetto", di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 12 del 1995, come modificata dalla legge regionale 19 marzo 2002, n. 13. La Regione prosegue sottolineando che «la necessità di uno strumento di controllo endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesistica, costituente una "doppia fase" di verifica dell'ammissibilità degli interventi trasformativi all'interno del parco, è stata prevista in modo generalizzato dalla citata legge quadro n. 394 del 1991 (e conformemente dalla legge regionale n. 12 del 1995) sotto forma di nulla osta solo per quei territori formalmente classificati come "parco naturale" (v. art. 3 legge regionale n. 12/1995). Nessuna norma statale di principio impone di applicare anche alla diversa fattispecie del "paesaggio protetto" le identiche forme di tutela applicate nelle aree classificate "parco naturale regionale"».

È necessario precisare che il Presidente del Consiglio non ha impugnato le disposizioni che si riferiscono all'istituzione del modello organizzativo territoriale definito «paesaggio protetto» (peraltro contenute in una precedente legge regionale) o che, comunque, attengono al suo funzionamento. Si è limitato a censurare specifiche disposizioni che, in un caso, attenuano il vincolo paesaggistico, e, nell'altro, escludono, nell'ambito della zona protetta, limiti all'attività venatoria.

Nei suoi interventi a difesa della legittimità costituzionale delle due disposizioni impugnate, la Regione ha formulato, tra l'altro, la riportata argomentazione affermando, quindi, che queste disposizioni — anche se attribuite alla competenza del «Piano del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri» — non si riferiscono al parco, ma ad una zona tutelata avente però un minor grado di protezione che viene definita «paesaggio protetto». Questa Corte non è chiamata, quindi, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali che istituiscono il «paesaggio protetto» o ne disciplinano il funzionamento, ma deve esclusivamente valutare la esattezza delle suddette argomentazioni.

Nell'ambito dei limiti così definiti, deve affermarsi l'erroneità della tesi difensiva della Regione.

La legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991), nel determinare, all'art. 2, la classificazione delle suddette aree non indica il «paesaggio protetto». Al comma 5 prevede che il Comitato per le aree naturali protette — i cui compiti e le cui funzioni sono state trasferiti alla Conferenza Stato-Regioni dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) — «può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali». Il comma 4 dell'art. 5 prevede, alla lettera *a)*, che l'organismo innanzi indicato (in precedenza il Comitato per le aree protette, attualmente la Conferenza Stato-Regioni) «integra la definizione delle aree protette», sentito uno specifico organo tecnico particolarmente qualificato. Correlata a queste integrazioni, potrebbe essere la previsione di «piani» delle zone tutelate diversi da quelli attualmente previsti. In mancanza, non può ritenersi che il piano del parco possa prevedere zone con indici e criteri di protezione diversi da quelli fissati nella legge quadro per i parchi regionali.

Né può essere accolta la richiesta della Regione di dichiarare cessata la materia del contendere a causa delle modifiche apportate a questa disposizione dalla richiamata legge regionale n. 6 del 2008, sia perché non è stata fornita alcuna prova in ordine alla mancata applicazione della disposizione impugnata nel periodo di sua vigenza (né la Regione nei suoi interventi afferma che ricorre tale circostanza), sia perché la nuova disposizione — non abrogando espressamente quella impugnata, ma introducendo nel comma 1 dell'art. 8 della legge regionale n. 34 del 2007 la lettera *c-bis)*, che richiama all'«osservanza delle vigenti disposizioni in materia di beni paesaggistici» — dà adito al dubbio se la generica «osservanza» di cui alla nuova normativa valga solo per quanto non disciplinato dalla legge regionale con espressa disposizione.

4. — Il Presidente del Consiglio impugna altresì, come già riferito, l'art. 8, comma 1, lettera *c)*, della legge regionale citata — il quale prevede che nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» non siano operanti i limiti e i divieti all'attività venatoria, di cui alle leggi quadro statali — in quanto violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e gli artt. 22, comma 6, 32, commi 3 e 4, legge n. 394 del 1991 e l'art. 21 legge n. 157 del 1992, incidendo sulla materia della protezione della fauna selvatica, di competenza esclusiva dello Stato.

La questione è fondata.

La Regione eccepisce che tali censure troverebbero il loro fondamento nella «forzata equiparazione» tra «paesaggio protetto» e «parco», ma, data l'invocata differenziazione tra le due forme di tutela delle aree, non sarebbe illegittimo prevedere, con norma regionale, i casi in cui non sarebbe applicabile il divieto venatorio. Poiché, per i motivi innanzi detti, tale argomentazione è errata, ne deriva che l'esplicito divieto di applicare «i limiti all'attività venatoria di cui agli articoli 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 394/1991», previsto dalla lettera *b)* del comma 1 della legge regionale della Liguria n. 34 del 2007, è costituzionalmente illegittimo. Vale, al riguardo, quanto, anche recentemente (sentenza n. 165 del 2009), è stato affermato e cioè «che questa Corte ha più volte sottolineato che "la disciplina statale che delimita il periodo venatorio [...] è stata ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome" e che "le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili" hanno carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 227 del 2003 che richiama la sentenza n. 323 del 1998)».

Tra l'altro, poiché i commi 3 e 4 dell'art. 32 della legge n. 394 del 1991, di cui le disposizioni della legge regionale prevedono la non applicazione, si riferiscono alle aree contigue a quelle protette, la Regione viene a contraddire le sue argomentazioni difensive, volte a sostenere che il sistema di tutela ambientale, che essa ha stabilito inferiore rispetto a quello previsto per i parchi, è adeguato per alcune aree territoriali ad essi adiacenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere* a), b) *e* c)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri), sia nel testo originario che nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri);*

2) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera* c)*, della predetta legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34;*

3) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera* b)*, della predetta legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0664

N. **273**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa - Mancata previsione - Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per non aver il rimettente specificato se l'imputato avesse chiesto di essere ammesso a provare la verità dei fatti - Reiezione.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.
– Costituzione, art. 3.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa quando questa sia un pubblico ufficiale e l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato inerente all'esercizio delle funzioni (*ex* art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, cod. pen.) - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai soggetti imputati dell'analogo reato comune - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.
– Costituzione, art. 3.

Reati militari - Diffamazione militare - Possibilità per l'accusato di provare la verità dei fatti attribuiti alla persona offesa quando per detti fatti sia aperto o si inizi contro di essa un procedimento penale (*ex* art. 596, terzo comma, n. 2) cod. pen.) - Mancata previsione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

– Cod. pen. milit. pace, art. 227.
– Costituzione, art. 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

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. 227 del codice penale militare di pace promosso dal Tribunale militare di Napoli, nel procedimento penale militare a carico di C. C., con ordinanza del 29 maggio 2008, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 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 Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 5 ottobre 2005 il Tribunale militare di Napoli — già Tribunale militare di Palermo — ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevede, per il delitto di diffamazione rientrante nella giurisdizione dei tribunali militari, la causa di non punibilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, del codice penale per il corrispondente delitto di diffamazione rientrante nella giurisdizione ordinaria.

Il rimettente premette in fatto che C. C. è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata in quanto avrebbe inviato a diverse autorità un esposto dal contenuto lesivo della reputazione del brigadiere dei carabinieri F. M., anche mediante l'attribuzione di fatti determinati.

Il Tribunale militare precisa di aver già sollevato, su eccezione della difesa dell'imputato, la medesima questione di legittimità costituzionale, dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte con ordinanza n. 49 del 2008, per insufficiente descrizione della fattispecie sotto il duplice profilo dell'omissione da parte del Tribunale della descrizione del caso concreto e della mancata indicazione di quale tra le tre ipotesi previste dall'art. 596, terzo comma, cod. pen. veniva a ricorrere nel caso di specie.

Alla ripresa del processo, la difesa dell'imputato ha nuovamente eccepito l'illegittimità dell'art. 227 cod. pen. mil. pace e il collegio ha sollevato nuovamente la questione descrivendo più dettagliatamente il fatto.

Il rimettente evidenzia, sulla base di quanto emerge dal capo d'imputazione e dai documenti prodotti dalle parti, che l'imputato, maresciallo capo dei carabinieri, in servizio presso la sezione anticrimine dei carabinieri di Monreale, con un esposto indirizzato a vari comandi dell'Arma e a varie Autorità giudiziarie, avrebbe offeso la reputazione del brigadiere dei carabinieri F. M. attribuendogli i seguenti fatti: di spendere con disinvoltura il nome di un sostituto procuratore generale di Caltanissetta; di lasciare l'auto di servizio incustodita sulla pubblica via; di occupare abusivamente un seminterrato grazie alla compiacenza di istituzioni locali; di mancare di riservatezza, così pregiudicando la sicurezza del sostituto procuratore e dei colleghi; di vivere indebitamente di luce riflessa senza far sapere di non avere più rapporti di lavoro con il magistrato; di utilizzare il nome di quest'ultimo come quello di garante inconsapevole di inqualificabili condotte e, infine, di godere della comprensione del comando provinciale dei carabinieri di Caltanissetta per le sue vicende personali.

Il Tribunale militare, compiuta una ricognizione dei dati normativi vigenti, afferma, in primo luogo, che l'art. 596 cod. pen., pur escludendo in via generale la prova liberatoria (primo comma), la ammette nelle limitate ipotesi contemplate nei commi secondo e terzo, prevedendo inoltre (quarto comma) che, una volta provata la verità del fatto, l'autore dell'imputazione non è più punibile. Osserva, inoltre, che tale causa di non punibilità è, invece, del tutto ignota al codice penale militare che non contiene alcuna norma analoga.

La prova liberatoria di cui all'art. 596 cod. pen. in origine non era presente nel codice del 1930, che si limitava a prevedere l'eventuale deferimento a un giurì d'onore del giudizio sulla verità del fatto. Solo con il decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288 (Provvedimenti relativi alla riforma della legislazione penale), venne introdotta la modifica dell'art. 596 cod. pen. nei termini tutt'oggi in vigore, senza però che fosse prevista, né allora né in epoca successiva, una corrispondente disciplina per le fattispecie militari.

In tal modo, il trattamento penalistico pressoché identico quanto alla morfologia complessiva delle due figure criminose di ingiuria e diffamazione, si diversifica profondamente in tema di cause di non punibilità, in quanto da un lato il codice penale comune risolve «in senso liberale la questione del valore da attribuire alla verità dell'addebito», mentre dall'altro il codice penale militare, nato nel 1941, continua a rispecchiare la sua matrice autoritaria, contraria ad ammettere la possibilità di provare la legittimità della pubblica censura ai comportamenti di determinati soggetti.

L'attuale disarmonia, a parere del collegio rimettente, «non appare comprensibile sotto il profilo della ragionevolezza, non essendo possibile individuare alcun valido motivo della perdurante sperequazione; e per ciò stesso appare ingiustificata *ex* art. 3 Cost., poiché finisce per trattare la posizione dei militari imputati di ingiuria e diffamazione in modo pesantemente diverso da quello previsto per i non appartenenti alle forze armate imputati di illeciti del tutto analoghi».

Il Tribunale militare evidenzia che il caso sottoposto al suo giudizio rientrerebbe nell'ipotesi contemplata dall'art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. perché la persona offesa è un pubblico ufficiale e i fatti a lui attribuiti si riferiscono all'esercizio delle sue funzioni.

Quanto alla rilevanza, il Tribunale militare di Napoli asserisce che è appena il caso di rilevare che l'esito del procedimento sarebbe ben diverso se si ammettesse o si negasse la possibilità della prova liberatoria: poiché in un caso si potrebbe pervenire a una pronuncia favorevole all'imputato nei termini previsti dall'art. 596, quarto comma, cod. pen. e, nell'altro, ad una soluzione di segno contrario.

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

L'eccezione di inammissibilità si fonda sull'insufficiente descrizione della fattispecie, perché il Tribunale militare avrebbe omesso di precisare se l'imputato, nell'esercizio del suo diritto di difesa, abbia chiesto o meno di essere ammesso a provare la verità dei fatti attribuiti alla persona offesa dal reato per il quale si procede.

In via subordinata, l'Avvocatura dello Stato evidenzia l'infondatezza della questione di costituzionalità perché fondata su di una disparità di trattamento di situazioni che invece non possono essere equiparate, stante la peculiarità degli interessi tutelati dal diritto penale militare.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale militare di Napoli — già Tribunale militare di Palermo — ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevede, per il delitto di diffamazione rientrante nella giurisdizione dei tribunali militari, la causa di non punibilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, del codice penale per il corrispondente delitto di diffamazione rientrante nella giurisdizione ordinaria.

Secondo il rimettente, l'esclusione della prova liberatoria per il delitto di diffamazione militare è in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto non vi è alcuna ragione giustificatrice della disparità di trattamento dei militari imputati di ingiuria e diffamazione rispetto ai non appartenenti alle forze armate imputati di illeciti del tutto analoghi.

2. — Preliminarmente, deve esaminarsi l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato di inammissibilità della questione perché nell'ordinanza di rimessione il collegio non ha specificato se l'imputato del giudizio *a quo* ha chiesto di essere ammesso a provare la verità dei fatti attribuiti alla persona offesa.

L'eccezione deve essere respinta, in quanto il rimettente chiarisce che è la stessa difesa dell'imputato ad aver reiteratamente chiesto al collegio di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, ciò allo scopo evidente di rimuovere l'ostacolo giuridico alla ammissibilità delle prove circa la verità dei fatti oggetto dell'imputazione di diffamazione militare.

3. — La questione è fondata.

4. — Questa Corte ha da tempo chiarito che la diversità di disciplina tra ordinamento penale comune e militare può rilevare in termini di violazione del principio di eguaglianza solo ove sia dato riscontrare una assoluta identità tra il reato comune e quello militare, sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 272 del 1997 e n. 448 del 1991) e che i reati militari sono connotati, quale loro peculiare ed intrinseca caratteristica, da «un'offesa alla disciplina e al servizio» cui corrisponde l'interesse generale di garantire l'efficienza e la coesione delle forze armate.

Le due fattispecie di diffamazione previste, rispettivamente, dall'art. 595 cod. pen. e dall'art. 227 cod. pen. mil. pace sono già state oggetto di una questione di costituzionalità, prospettata in relazione alla violazione del principio di uguaglianza determinata dalla differente disciplina della condizione di procedibilità.

In tale occasione, la Corte ha ritenuto legittima l'esclusione della procedibilità a querela della persona offesa per il delitto di diffamazione militare e la sua esclusiva subordinazione alla richiesta del comandante di corpo prevista dall'art. 260 cod. pen. mil. pace, affermando che «nei reati militari [è] sempre insita "un'offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all'interesse privato caratteristico della querela": presupposto sulla base del quale "si è preferito attribuire al comandante del corpo, con l'istituto della richiesta" una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare ed il ricorso all'ordinaria azione penale» (ordinanza n. 410 del 2000, nella quale si citano le sentenze n. 449 del 1991 e n. 42 del 1975, nonché l'ordinanza n. 229 del 1988).

Si è quindi esclusa la violazione del principio di uguaglianza, giustificando la diversità di trattamento nella peculiarità della situazione propria del cittadino inserito nell'ordinamento militare — alle cui specifiche regole egli è vincolato — rispetto a quella della generalità degli altri cittadini e ponendo l'accento ancora una volta sulla lesione del bene giuridico della disciplina e del servizio che, rispondendo a interessi di tipo pubblicistico, non tollera subordinazione all'interesse privato.

Nell'esaminare la presente questione deve rilevarsi che, salvo per l'aspetto, sopra evidenziato, dell'immanenza in tutti i reati militari della tutela «di un interesse eminentemente pubblico» quale quello della disciplina e del servizio, le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 cod. pen. mil. pace) e diffamazione «comune» (art. 595 cod. pen.), presentano una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone.

Anche le ipotesi aggravate, previste rispettivamente dall'art. 595, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e dall'art. 227, secondo e terzo comma, cod. pen. mil. pace, sono sostanzialmente corrispondenti. In entrambi i casi è previsto un aggravamento della pena nell'ipotesi dell'attribuzione del fatto determinato e dell'offesa recata a mezzo stampa, con altro mezzo di pubblicità o in atto pubblico. Infine, a fronte della previsione dell'aggravante rappresentata dall'offesa recata ad un corpo politico amministrativo o giudiziario per il delitto comune, nell'ipotesi speciale è contem-

plata la corrispondente aggravante dell'offesa recata a un corpo militare ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare, coerentemente con la specificità della diffamazione militare.

Se, dunque, l'unica *ratio* giustificativa della diversa disciplina tra le due ipotesi delittuose in tema di condizione di procedibilità è l'interesse di tipo pubblicistico della tutela della disciplina e del servizio, mancano ulteriori apprezzabili ragioni che possano giustificare il diverso trattamento ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità della cosiddetta *exceptio veritatis*. Il presupposto, infatti, per l'applicabilità della prova liberatoria di cui all'art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. è che la persona offesa sia un pubblico ufficiale e che il fatto ad esso attribuito si riferisca all'esercizio delle sue funzioni. È evidente che viene in rilievo un interesse pubblico all'accertamento del fatto che non può che determinare l'estensione di tale strumento probatorio anche a quanto previsto dall'art. 227 cod. pen. mil. pace.

Nel caso in esame, pertanto, all'estensione dell'applicabilità della prova liberatoria prevista dall'art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. alla diffamazione militare non ostano le ragioni che, in occasione dell'ordinanza n. 410 del 2000 hanno precluso l'accoglimento della questione allora sollevata. Del resto, proprio con riferimento a quanto affermato in tale decisione, la tutela delle specifiche esigenze dell'ordinamento militare è sufficientemente assicurata dal diverso sistema di attivazione dell'azione penale.

Sulla base di tali considerazioni, si impone la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di uguaglianza, dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non prevede l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare dell'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, del codice penale.

Per le medesime ragioni la pronuncia di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche con riguardo all'applicabilità dell'art. 596, terzo comma, numero 2), cod. pen. che, allo stesso modo, prevede la prova liberatoria quando per il fatto attribuito alla persona offesa vi sia nei suoi confronti un procedimento penale.

Resta esclusa l'ipotesi di cui al numero 3) del terzo comma dell'art. 596 cod. pen, relativa alla richiesta formale del querelante di estendere il giudizio all'accertamento della verità o della falsità del fatto ad esso attribuito. Tale ultima disposizione, infatti, si riferisce alla figura del querelante e, pertanto, la sua applicazione non può estendersi alla fattispecie di diffamazione militare dato che, come si è visto, l'ordinamento penale militare non conosce l'istituto della querela.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevede l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare dell'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, del codice penale;

Dichiara ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace nella parte in cui non prevede l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare dell'art. 596, terzo comma, numero 2), e quarto comma, del codice penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0665

N. **274**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sentenza di assoluzione per difetto di imputabilità derivante da vizio totale di mente emessa a seguito di giudizio abbreviato - Appello dell'imputato - Preclusione - Irrazionalità intrinseca e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

– Cod. proc. pen., art. 443, comma 1, modificato dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 2.
– Costituzione, artt. 3, 24, 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. 443, comma 1, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), promosso dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento penale a carico di G.M. con ordinanza dell'11 marzo 2008, iscritta al n. 326 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

Udito nella Camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza del 22 febbraio 2008, depositata il successivo 11 marzo, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), «nella parte in cui esclude che», nel giudizio abbreviato, «l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di assoluzione pronunziate ai sensi dell'art. 88 del codice penale (proscioglimento per vizio totale di mente)».

La Corte rimettente riferisce di essere investita dell'appello proposto dai difensori dell'imputato contro la sentenza emessa il 28 giugno 2007 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, a seguito di giudizio abbreviato. Detta sentenza aveva assolto l'imputato dal reato di tentato omicidio in danno della convivente, in quanto non imputabile per vizio totale di mente, applicando al medesimo, ai sensi dell'art. 222 cod. pen., la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario per la durata minima di cinque anni.

Con l'atto di appello, i difensori avevano chiesto che il fatto venisse qualificato come lesione personale, non avendo la persona offesa corso pericolo di vita; che fosse riconosciuta la desistenza, ai sensi dell'art. 56, terzo comma, cod. pen.; che venisse infine applicata una misura di sicurezza meno afflittiva, così come consentito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2003.

All'udienza camerale, di fronte alla richiesta del Procuratore generale della Repubblica di dichiarare inammissibile l'appello alla luce della nuova formulazione dell'art. 443, comma 1, cod. proc. pen., i difensori avevano eccepito l'illegittimità costituzionale di tale norma, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata esclude, in via generale, l'appello dell'imputato contro le sentenze di proscioglimento: con la conseguenza che la decisione sull'ammissibilità del gravame viene a dipendere dalla soluzione della questione stessa. La sentenza che dichiara il difetto di imputabilità ai sensi dell'art. 88 cod. pen., pur presentando aspetti peculiari, è qualificata, difatti, dall'art. 530 cod. proc. pen. come sentenza di assoluzione: dato letterale, questo, che non consentirebbe alcuna interpretazione del novellato art. 443 cod. proc. pen. atta a superare la preclusione censurata.

Né soccorrerebbe, nella specie, l'art. 680, comma 2, cod. proc. pen., che prevede la competenza del tribunale di sorveglianza sulle impugnazioni contro le sentenze di condanna o di proscioglimento concernenti le disposizioni che riguardano le misure di sicurezza. Per costante giurisprudenza di legittimità, infatti, detta disposizione si applica — conformemente al tenore letterale di detta norma e dell'art. 579, commi 1 e 2, cod. proc. pen. — solo quando l'impugnazione investa in via esclusiva il capo della sentenza concernente le misure di sicurezza: mentre, nel giudizio *a quo*, il gravame della difesa è volto a contestare anche la qualificazione giuridica del fatto.

Riguardo, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva come la sentenza di assoluzione emessa ai sensi dell'art. 88 cod. pen. abbia connotazioni particolari, che valgono a differenziarla dalla generalità delle altre pronunce assolutorie. Essa presuppone, difatti, che il giudice abbia accertato la sussistenza del «fatto-reato», la sua riferibilità all'imputato «in termini materiali e di colpevolezza» e l'assenza di cause di giustificazione: sicché, in presenza di tutti i presupposti per una condanna, l'assoluzione viene pronunciata solo perché l'imputato era affetto da vizio totale di mente al momento del fatto. Al tempo stesso, poi, la sentenza in parola «comporta l'applicazione di una sanzione particolarmente invasiva e limitativa della libertà personale, quale il ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia per una durata massima non fissata dalla legge, ma soggetta al riesame ai sensi dell'art. 208 cod. pen.».

Risulterebbe, pertanto, di tutta evidenza come l'imputato sia portatore di un rilevante interesse a vedere rivalutate, anche nel merito, la sussistenza dei presupposti della pronuncia, la ricorrenza degli estremi per l'applicazione della misura di sicurezza e l'adeguatezza della misura applicata rispetto alle accertate condizioni di salute.

La preclusione dell'appello, introdotta dall'art. 2 della legge n. 46 del 2006, si risolverebbe, di conseguenza, in una menomazione del diritto di difesa, tutelato dall'art. 24, secondo comma, Cost. La soppressione del potere di appello non potrebbe ritenersi compensata, infatti, dall'ampliamento dei motivi di ricorso per cassazione, operato dalla stessa legge n. 46 del 2006: giacché — come rilevato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 26 e n. 320 del 2007 — quale che sia l'effettiva portata dei nuovi e più ampi casi di ricorso, il rimedio non attinge comunque alla pienezza del riesame di merito consentito dall'appello.

Né, d'altro canto, la preclusione censurata potrebbe trovare giustificazione nella scelta del giudizio abbreviato, operata dallo stesso imputato. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 363 del 1991, difatti, il potere di impugnazione dell'imputato, in quanto esplicazione di valori fondamentali, quali il diritto di difesa e l'interesse a far valere la propria innocenza, non potrebbe essere sacrificato in vista delle finalità di speditezza ed economia processuale, proprie del suddetto rito semplificato.

La disposizione violerebbe, altresì, *in parte qua*, l'art. 111, secondo comma, Cost. A seguito delle declaratorie di incostituzionalità degli artt. 1 e 2 della legge n. 46 del 2006, di cui alle citate sentenze n. 26 e n. 320 del 2007, il pubblico ministero può attualmente appellare le sentenze di proscioglimento pronunciate tanto nel giudizio ordinario che a seguito di giudizio abbreviato: donde una asimmetria di poteri inconciliabile con il principio costituzionale di parità delle parti processuali.

Risulterebbe leso, da ultimo, anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza. In contrasto con tale canone, difatti, il vigente testo dell'art. 443 cod. proc. pen. impedisce all'imputato di appellare le sentenze di assoluzione per vizio totale di mente, che determinano l'applicazione di una misura di sicurezza limitativa della libertà personale e di durata non prefissata nel massimo; mentre gli consente di proporre appello contro le sentenze di condanna alla sola pena della multa, obiettivamente meno afflittiva.

Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 443, comma 1, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui non consente all'imputato di proporre appello contro le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità derivante da vizio totale di mente, emesse a seguito di giudizio abbreviato.

Ad avviso della Corte rimettente, la norma censurata violerebbe il diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), privando l'imputato della possibilità di far valere doglianze di merito contro una sentenza che — come quella considerata — per un verso, presuppone l'accertamento del «fatto-reato» e della sua riferibilità all'imputato; e, per altro verso, comporta l'applicazione di misure di sicurezza particolarmente afflittive, di durata massima non prefissata. La preclusione denunciata non potrebbe essere giustificata dalla scelta del giudizio abbreviato, operata dallo stesso imputato, giacché il diritto di difesa di quest'ultimo — di cui il potere di appello è espressione — non sarebbe suscettibile di venir sacrificato, per il suo valore preminente, in vista delle finalità deflattive proprie del rito semplificato.

Risulterebbe leso, inoltre, il principio di parità delle parti del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), stante l'asimmetria dei poteri dell'imputato rispetto a quelli del pubblico ministero, il quale, a seguito delle declaratorie di incostituzionalità di cui alle sentenze n. 26 e n. 320 del 2007, è attualmente abilitato ad appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse tanto nel giudizio ordinario che all'esito del giudizio abbreviato.

Sarebbe violato, infine, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), posto che l'art. 443 cod. proc. pen., nel testo attualmente in vigore, consente all'imputato di proporre appello contro le sentenze di condanna anche alla sola multa: pena obiettivamente meno afflittiva rispetto alla misura di sicurezza applicabile con la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente.

2. — In via preliminare, va rilevato come i presupposti interpretativi su cui la Corte rimettente basa tanto il giudizio di rilevanza della questione che le censure di costituzionalità appaiano senz'altro condivisibili.

Il vigente testo dell'art. 443, comma 1, cod. proc. pen. è la risultante della modifica operata dall'art. 2 della legge n. 46 del 2006 (che ha soppresso l'inciso limitativo finale, già presente nella norma censurata, «quando l'appello tende ad ottenere una diversa formula») e della successiva sentenza n. 320 del 2007 di questa Corte (che ha rimosso la limitazione ivi prevista al potere di impugnazione nei confronti del pubblico ministero). Esso stabilisce la radicale inappellabilità, da parte dell'imputato, delle sentenze di proscioglimento emesse in esito al giudizio abbreviato: genus che abbraccia, alla luce della sistematica del codice di rito (si veda l'art. 530 cod. proc. pen., incluso nella sezione dedicata, appunto, alla «sentenza di proscioglimento»), anche le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità dovuto a vizio totale di mente (art. 88 cod. pen.).

Pienamente plausibile appare, altresì, l'ulteriore assunto della Corte rimettente, secondo cui non soccorre — almeno nel caso di specie — l'art. 680, comma 2, cod. proc. pen., ove si prevede la competenza del tribunale di sorveglianza sulle impugnazioni contro le sentenze di condanna o di proscioglimento concernenti le disposizioni che riguardano le misure di sicurezza. Ammessa pure l'estensibilità al giudizio abbreviato della clausola di salvezza degli artt. 579 e 680 cod. proc. pen., presente nell'art. 593, comma 1, cod. proc. pen. con riferimento all'appello nel giudizio ordinario, è dirimente il rilievo che — secondo il corrente indirizzo della giurisprudenza di legittimità (che riflette, peraltro, la chiara lettera dei citati artt. 579 e 680) — la competenza del tribunale di sorveglianza (e, dunque, anche la residua appellabilità avanti ad esso delle sentenze che qui interessano) resterebbe comunque circoscritta alle impugnazioni che attengono, in via esclusiva, al capo relativo alle misure di sicurezza. Nella specie, per contro, l'appello proposto dalla difesa dell'imputato ha un contenuto più ampio, investendo anche la qualificazione giuridica del fatto e il mancato riconoscimento della desistenza, ai sensi dell'art. 56, terzo comma, cod. pen.

3. — Nel merito la questione è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.

3.1. — Il tema oggetto di scrutinio va affrontato alla luce dei principi ispiratori del rito alternativo in cui la limitazione censurata si innesta: principi che impediscono una automatica estensione all'ipotesi considerata degli argomenti in base ai quali questa Corte, con sentenza n. 85 del 2008, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 593, comma 1, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 1 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui esclude che l'imputato possa appellare le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio ordinario (fatta eccezione per talune limitate ipotesi).

Il giudizio abbreviato si fonda, difatti, come è noto, sulla «libera e consapevole accettazione», da parte dell'imputato — quale contropartita per un trattamento premiale sul piano sanzionatorio (riduzione di un terzo della pena eventualmente inflitta) — di «limitazioni di diritti e facoltà […], altrimenti riconosciuti nel rito ordinario» (sentenza

n. 288 del 1997). Tra i «sacrifici» richiesti all'imputato figura — a fianco del consenso ad essere giudicato sulla base degli atti raccolti nelle indagini preliminari, con conseguente rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova in sede dibattimentale — anche l'accettazione preventiva di limitazioni alla facoltà di appello. Ciò è nella logica di un rito alternativo che, per un verso, persegue obiettivi di semplificazione e accelerazione dei processi; e, per altro verso, si fonda — ormai in via esclusiva — sulla volontà dello stesso imputato.

Tuttavia, le limitazioni all'appello dell'imputato, per poter essere considerate costituzionalmente compatibili, debbono risultare comunque basate su criteri razionali, nel confronto con i casi di perdurante appellabilità, e debbono trovare, altresì, «un fondamento ragionevolmente commisurato … al rilievo costituzionale dell'interesse inciso» (sentenza n. 363 del 1991). Come più volte rilevato da questa Corte, difatti, pur in assenza di un riconoscimento costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione di merito, il potere di appello dell'imputato si presenta correlato al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), che gli conferisce una più accentuata «forza di resistenza» di fronte a «sollecitazioni di segno inverso», legate alla realizzazione di obiettivi di speditezza processuale (sentenza n. 26 del 2007; si vedano, altresì, le sentenze n. 298 del 2008 e n. 98 del 1994).

In questa prospettiva, la Corte dichiarò costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'originaria preclusione dell'appello dell'imputato contro le sentenze di condanna a pena che comunque non dovesse essere eseguita, sancita dall'art. 443, comma 2, cod. proc. pen. (sentenza n. 363 del 1991). Il criterio che discriminava, quanto alla facoltà di appello, i soggetti condannati a seguito di giudizio abbreviato — ossia la concreta eseguibilità o meno della pena inflitta — faceva perno, difatti, su «un elemento estrinseco alla natura del reato commesso e ai caratteri della pena irrogata»: trascurando così — irrazionalmente — «ogni riferimento agli aspetti che più sono destinati a caratterizzare la responsabilità dell'imputato e le conseguenze dell'azione criminosa, quali il titolo del reato, il tipo di sanzione, la misura della pena edittale».

La Corte ritenne, per contro, che i tre requisiti ora indicati risultassero «pienamente rispettati» dalla preclusione relativa alle sentenze con le quali fossero applicate sanzioni sostitutive, originariamente contemplata dall'art. 443, comma 1, lettera *b)*, cod. proc. pen. La minore gravità dei titoli di reato per i quali operano le sanzioni sostitutive, la minore afflittività di esse e i livelli necessariamente più bassi delle pene edittali di riferimento escludevano, difatti, «vizi di irragionevolezza», consentendo di concludere che la previsione rientrava «negli spazi di discrezionalità legittimamente utilizzabili dal legislatore per realizzare l'obiettivo della rapida definizione del giudizio abbreviato» (sentenza n. 288 del 1997).

3.2. — Circa il caso che qui interessa, questa Corte ha già avuto modo di rilevare, nella citata sentenza n. 85 del 2008, come «la categoria delle sentenze di proscioglimento» – che la norma censurata assoggetta ad un regime unitario, quanto alla sottrazione all'appello dell'imputato — non costituisca un *genus* unitario, ma abbracci «ipotesi marcatamente eterogenee, quanto all'attitudine lesiva degli interessi morali e giuridici del prosciolto».

Per questo verso, del tutto particolare si presenta, in effetti, la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente. Lungi dall'assumere una valenza pienamente liberatoria, detta pronuncia postula l'accertamento della sussistenza del fatto di reato, della sua riferibilità all'imputato — in termini tanto materiali che psicologici — e dell'assenza di cause di giustificazione: non distinguendosi, dunque, sotto tale profilo, da una sentenza di condanna.

Non soltanto per questa ragione, ma anche e soprattutto per il motivo che impone di adottare la formula assolutoria — ossia l'incapacità di intendere e di volere al momento del fatto, dovuta a totale infermità mentale — la sentenza in questione è idonea a causare all'imputato un pregiudizio di ordine morale particolarmente intenso, persino superiore a quello che può derivare da una sentenza di condanna (sentenza n. 85 del 2008).

Dalla pronuncia in questione possono conseguire, altresì, rilevantissimi pregiudizi di ordine giuridico, segnatamente allorché, a seguito dell'accertata pericolosità sociale dell'imputato, venga applicata — o possa essere applicata con provvedimento successivo (art. 205, secondo comma, cod. pen.) — una misura di sicurezza, consistente, in specie, nel ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario (art. 222 cod. pen.) ovvero — per effetto della sentenza n. 253 del 2003 di questa Corte — nella diversa misura, prevista dalla legge, che il giudice individui come idonea ad assicurare adeguate cure all'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale. S'intende come queste misure, limitative della libertà personale e di durata non predeterminata nel massimo, in quanto soggette al meccanismo del riesame della pericolosità, possano risultare, in concreto, di gran lunga più afflittive della pena irrogata con una sentenza di condanna.

Non è superfluo aggiungere, peraltro, che nei casi in cui non sia applicabile al prosciolto per vizio totale di mente una misura di sicurezza, in ragione della natura del reato o dei livelli della pena edittale, l'art. 222, primo comma, cod. pen. prevede comunque che «la sentenza di proscioglimento» sia «comunicata all'autorità di pubblica sicurezza», in vista della sottoposizione del soggetto ad opportuni controlli.

3.3. — Sul versante opposto — quello, cioè, dei casi in cui l'impugnazione è ammessa — si deve di contro registrare come, per effetto di novelle legislative successive al ricordato intervento di questa Corte (sentenza n. 363 del 1991), l'art. 443 cod. proc. pen. non contempli più alcun limite all'appello dell'imputato contro le sentenze di condanna: onde può formare oggetto di un suo gravame nel merito anche la sentenza di condanna alla sola pena della multa o che applichi una sanzione sostitutiva.

Emerge da ciò una evidente violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. Appare, in effetti, irrazionale e lesivo del diritto di difesa che l'imputato possa dolersi nel merito della condanna per un reato bagatellare alla sola pena della multa (anche condizionalmente sospesa), e non sia abilitato, invece, ad appellare l'assoluzione per vizio totale di mente, anche se relativa ad un reato di particolare gravità (nel caso di specie, tentato omicidio) ed a cui si riconnetta l'applicazione di una misura di sicurezza limitativa della libertà personale (nella specie, ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario per un periodo minimo di cinque anni).

Con particolare riguardo all'ipotesi che interessa, il criterio sulla cui base risultano attualmente discriminati i casi in cui l'appello dell'imputato è consentito e quelli in cui è inibito — vale a dire la circostanza che si tratti di sentenza di condanna o di proscioglimento — non tiene conto, in effetti, *mutatis mutandis*, dei requisiti giustificativi del sacrificio dell'appello nel giudizio abbreviato enucleati dalle citate sentenze n. 288 del 1997 e n. 363 del 1991.

L'assoluzione per totale infermità di mente — assimilabile, come detto, ad una condanna, quanto alla attribuzione del fatto all'imputato — può avere, infatti, ad oggetto qualunque tipo di reato, ivi compresi quelli di maggiore allarme sociale; può comportare l'applicazione di misure che, anche se non punitive, risultano marcatamente afflittive (oltre che, in ogni caso, un pregiudizio di ordine morale di particolare intensità); prescinde, infine, dall'entità della pena edittale prevista per il reato oggetto di giudizio. L'interesse dell'imputato a contestare, anche nei profili di merito, i presupposti della pronuncia emessa nei suoi confronti subisce, dunque, una limitazione intrinsecamente irrazionale, in rapporto all'assetto complessivo delle preclusioni dell'appello nel giudizio abbreviato, e priva di adeguata giustificazione nelle caratteristiche e nelle finalità proprie di tale rito.

3.4. — La residua censura della Corte rimettente, riferita all'art. 111, secondo comma, Cost., resta assorbita.

4. — L'art. 443, comma 1, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2 della legge n. 46 del 2006, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità, derivante da vizio totale di mente (art. 88 cod. pen.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale art. 443, comma 1, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità, derivante da vizio totale di mente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0666

N. **275**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Lavoratrici - Proseguimento nel lavoro oltre il sessantesimo anno di età - Previsione dell'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia - Applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali subordinata all'adempimento del detto onere - Ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori in base al sesso - Lesione del principio di parità di trattamento delle lavoratrici rispetto ai lavoratori - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura.

– D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 30
– Costituzione, artt. 3, 37, (4 e 35)

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento vertente tra Caterina Giovinazzo e la Manutencoop Facility Management S.p.A., con ordinanza del 1° dicembre 2008, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, 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 Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 1° dicembre 2008, il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età — a differenza di quanto previsto per il lavoratore di sesso maschile — l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, pena la recedibilità *ad nutum* di quest'ultimo dal rapporto di lavoro.

Riferisce il rimettente che, con ricorso *ex* art. 414 c.p.c., la signora Caterina Giovinazzo aveva convenuto in giudizio l'impresa Manutencoop Facility Management S.p.A., per impugnare il licenziamento a lei intimato in data 9 maggio 2007. La ricorrente aveva esposto di essere stata licenziata in data 9 maggio del 2007 per avere raggiunto l'età pensionabile, senza anticipatamente manifestare la propria intenzione di volere proseguire nel rapporto di lavoro.

La difesa di parte ricorrente, insistendo per l'accertamento della illegittimità del recesso, aveva sollevato eccezione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 4, 27 e 35 della Carta costituzionale, della disposizione di cui all'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198, che, a suo dire, aveva reintrodotto lo stesso onere di comunicazione già dichiarato incostituzionale con ripetuti pronunciamenti della Corte costituzionale (sentenze n. 138 del 1986, n. 498 del 1988 e n. 256 del 2002).

Il rimettente ricorda che la Corte costituzionale aveva dichiarato dapprima l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 604 del 1966 e di altre disposizioni connesse (sentenza n. 137 del 1986), «nella parte in cui prevedono il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per questo motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno d'età, anziché al compimento del sessantesimo anno come per l'uomo», giudicando ormai venute meno quelle ragioni e condizioni che in precedenza potevano giustificare una differenza di trattamento della donna rispetto all'uomo, e, di riflesso, illegittima qualsiasi disposizione che differenziasse l'applicazione dei diritti di tutela del posto di lavoro alla condizione di essere lavoratore uomo, ovvero lavoratrice donna.

In seguito, anche l'onere, introdotto dall'art. 4 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), di comunicare anticipatamente al datore di lavoro la propria intenzione di proseguire a lavorare fino agli stessi limiti di età fissati per gli uomini, era stato parimenti dichiarato incostituzionale.

Detti principi, prosegue il rimettente, venivano poi ulteriormente ribaditi dalla pronunzia n. 256 del 2002, laddove si afferma, in sintesi, che «i precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 37, primo comma, non consentono di regolare l'età lavorativa della donna in modo difforme da quello previsto per gli uomini, non soltanto per quanto concerne il limite massimo di età, ma anche riguardo alle condizioni per raggiungerlo».

Sennonché, riferisce il Tribunale di Milano, il legislatore, tramite l'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nel ribadire il pieno diritto delle donne lavoratrici di continuare a lavorare fino agli stessi limiti di età fissati per gli uomini, di fatto ha reintrodotto le disposizioni in materia di preventiva dichiarazione di opzione al datore di lavoro, nel senso di subordinare il diritto della donna lavoratrice alla stabilità del rapporto di lavoro fino al sessantacinquesimo anno di età, ad una esplicita e preventiva manifestazione di volontà.

Tanto premesso, il Tribunale rimettente dubita che la pure constatata esistenza di una normativa di carattere previdenziale più favorevole per le donne, possa essere tale da giustificare una tutela differenziata in materia di licenziamenti.

Infatti, le argomentazioni che avevano già in passato indotto la Corte costituzionale a dichiarare illegittima e priva di una logica giustificatrice l'introduzione di un obbligo per le lavoratrici donne, quale condizione per rendere applicabile la normativa vincolistica sui licenziamenti, non solo appaiono al rimettente di rinnovata attualità, ma addirittura rafforzate proprio alla luce delle penetranti modifiche che si sono venute a determinare nel mercato del lavoro e nella struttura della società italiana (ed europea), che sempre più valuta come radicalmente inattuale qualsiasi differenziazione di norme e/o di trattamenti in funzione del sesso.

Nella fattispecie, quindi, siccome la richiesta opzione discrimina la donna rispetto all'uomo per quanto riguarda l'età massima di durata del rapporto di lavoro e, quindi, la diminuita tutela della lavoratrice in tema di licenziamento, sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost., non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e dell'art. 37 Cost., risultando leso il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro.

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

Secondo la difesa erariale, la circostanza che la facoltà della donna di restare in servizio sino all'età massima prevista per gli uomini sia subordinata, dall'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, all'onere di una preventiva comunicazione al datore di lavoro non sarebbe discriminatoria rispetto all'uomo né sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. né sotto il profilo della violazione dell'art. 37 Cost., essendo mutato il quadro normativo di riferimento rispetto alla sentenza n. 498 del 1988.

Essendo, infatti, facoltà della lavoratrice avvalersi o meno della possibilità di prolungare il rapporto di lavoro fino al limite massimo di 65 anni, subordinare la continuazione del rapporto ad una tempestiva comunicazione al datore di lavoro, afferma l'Avvocatura, si giustifica perfettamente con le esigenze organizzative di questo e la necessità per lo stesso di conoscere per tempo le determinazioni del proprio dipendente in proposito.

Parimenti infondato, per il Presidente del Consiglio, sarebbe anche l'ulteriore parametro costituzionale invocato a sostegno della denunciata incostituzionalità della norma e basato su una presunta discriminazione delle donne lavoratrici in assenza di un analogo obbligo per i lavoratori. Infatti, la previsione dell'obbligo della comunicazione per le sole donne si giustificherebbe sempre con l'originaria diversa disciplina in materia di età pensionabile.

Secondo il Presidente del Consiglio, poiché è riconosciuta solo alle lavoratrici donne la possibilità prolungare la propria età lavorativa fino a quella prevista per gli uomini, in un'ottica di parificazione totale tra i due sessi, ma nella salvaguardia di vecchi principi e diritti, e non prevedendosi un'analoga possibilità di prolungamento del rapporto di lavoro per gli uomini, come tali tenuti ad andare in pensione al raggiungimento dei 65 anni, l'obbligo della comunicazione non potrebbe che essere imposto alla sole donne, non essendo concepibile un obbligo di comunicazione per una facoltà non riconosciuta.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Milano dubita, con riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età – a differenza di quanto previsto per il lavoratore di sesso maschile – l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, pena la recedibilità *ad nutum* da parte di quest'ultimo dal rapporto di lavoro.

2. — Nella legislazione precedente, il principio di cui all'art. 11 della legge 15 luglio 1966 n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), che sanciva la radicale inapplicabilità della tutela contro i licenziamenti illegittimi alle lavoratrici che fossero rimaste in servizio oltre il raggiungimento della loro età pensionabile (allora prevista in 55 anni), era stato temperato successivamente dall'art. 4 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), in base al quale, alla maturazione di detta età pensionabile, le lavoratrici ben potevano restare in servizio fino al raggiungimento dell'età lavorativa massima prevista per gli uomini (all'epoca 60 anni), a condizione che comunicassero tale loro opzione al datore di lavoro tre mesi prima del raggiungimento dell'età pensionabile.

Le ora riportate disposizioni avevano formato oggetto di due successivi interventi da parte di questa Corte. Con la sentenza n. 137 del 1986, sul presupposto che l'avvento di nuove tecnologie e metodi di produzione e di riforme intervenute nel campo del diritto del lavoro aveva reso il lavoro femminile meno usurante e più sicuro, era stato dichiarato illegittimo, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 37 Cost., l'art. 11 della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui prevedeva il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per detto motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno di età anziché al compimento del sessantesimo anno come per l'uomo. In altri termini, si riconosceva, alla medesima lavoratrice, la scelta se essere collocata a riposo alla stessa età degli uomini, conservando la piena tutela contro il licenziamento ingiustificato, o se andare in pensione anticipatamente.

Restava tuttavia in vigore la previsione, contenuta nell'art. 4 della legge n. 903 del 1977, dell'onere, per la donna che scegliesse di restare in servizio oltre l'età pensionistica, di comunicare al datore di lavoro tale opzione tre mesi prima della data di scadenza, pena la perdita da parte della stessa della tutela contro i licenziamenti ingiustificati. Ebbene, anche tale previsione, in tutto corrispondente a quella oggetto dell'odierna questione, veniva dichiarata illegittima, in riferimento agli artt. 3 e 37 della Costituzione, con la sentenza n. 498 del 1998, «nella parte in cui subordina il diritto delle lavoratrici, in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia, di continuare a prestare la loro opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali, all'esercizio di un'opzione in tal senso, da comunicare al datore di lavoro non oltre la data di maturazione dei predetti requisiti». Nella citata pronuncia, la Corte affermava che anche la previsione di un simile onere discrimina «la donna rispetto all'uomo per quanto riguarda l'età massima di durata del rapporto di lavoro stabilita da leggi, regolamenti e contratti, e, quindi, la protrazione del rapporto […], non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e […] risultando leso il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro», e ribadiva che «l'età lavorativa deve essere eguale per la donna e per l'uomo, mentre rimane fermo il diritto della donna a conseguire la pensione di vecchiaia al cinquantacinquesimo anno di età, onde poter soddisfare esigenze peculiari della donna medesima, il che non contrasta con il fondamentale principio di parità, il quale non esclude speciali profili, dettati dalla stessa posizione della lavoratrice, che meritano una particolare regolamentazione».

3. — La questione sottoposta ora all'esame della Corte è fondata in relazione ai medesimi parametri degli artt. 3 e 37 della Costituzione.

Nessuna delle disposizioni di legge intervenute in materia nell'arco temporale intercorso tra le disposizioni dichiarate illegittime da questa Corte e l'odierna questione di costituzionalità ha in alcun modo alterato i termini del problema.

Nel periodo indicato, ben vero, si è realizzato, a più scaglioni, un complessivo spostamento in avanti dell'età pensionistica di uomini e donne. L'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), emesso in attuazione di tale legge, ha infatti disposto, secondo quanto indicato in una tabella allegata al decreto stesso poi sostituita dall'art. 11 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per il periodo compreso tra il primo gennaio 1994 e il 31 dicembre 1999, una elevazione graduale dei limiti di età rispettivamente previsti per gli uomini e per le donne (compresa, per i primi, tra i sessantuno e i sessantaquattro anni e per le donne tra i cinquantasei e i cinquantanove anni) fino a pervenire, con la disciplina «a regime», decorrente dal 1° gennaio 2000, alla introduzione del limite di sessantacinque anni di età per gli uomini e sessanta anni per le donne.

Tali interventi normativi, tuttavia, non hanno inciso sulla persistente validità delle precedenti statuizioni di questa Corte, in quanto non hanno determinato alcuna alterazione della portata e dell'incidenza della disposizione oggi censurata, identica a quella già dichiarata incostituzionale.

Infatti, come questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 256 del 2002, «le innovazioni introdotte […] non hanno violato il principio costituzionale della parità tra uomo e donna riguardo all'età lavorativa, più volte affermato da questa Corte in quanto sancito dagli artt. 3 e 37 della Costituzione. Infatti, mentre le diverse disposizioni che hanno in vario modo ampliato la possibilità di fare ricorso al pensionamento c.d. posticipato, originariamente introdotto dall'art. 6 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 54, non contengono alcuna diversità di disciplina tra i lavoratori dei due sessi, le altre disposizioni hanno esclusivamente innalzato i limiti della età pensionabile perpetuando in riferimento a tale età, sia pure con uno spostamento in avanti, la differenza già esistente tra uomini e donne, la quale continua a costituire un giustificato beneficio per queste ultime, ma non hanno in alcun modo reintrodotto per le donne la correlazione tra età pensionabile ed età lavorativa.».

4. — La disposizione censurata con l'odierno incidente di costituzionalità, ha dunque introdotto, in un contesto normativo non alterato, per quanto rileva in questa sede, dalle pur numerose novità legislative apportate, una norma dal medesimo contenuto precettivo dell'art. 4 della legge n. 903 del 1977, la cui illegittimità costituzionale è stata dichiarata da questa Corte con la citata sentenza n. 498 del 1998. Tale disposizione, nel subordinare il riconoscimento della tutela contro il licenziamento ingiustificato al rispetto di un onere di comunicazione perfettamente coincidente con quello già dichiarato illegittimo da questa Corte, realizza la medesima discriminazione tra lavoro maschile e lavoro femminile già stigmatizzata in tale occasione.

Anche nella disposizione oggi censurata, l'onere di comunicazione posto a carico della lavoratrice, infatti, condizionando il diritto di quest'ultima di lavorare fino al compimento della stessa età prevista per il lavoratore ad un adempimento — e, dunque, a un possibile rischio — che, nei fatti, non è previsto per l'uomo, compromette ed indebolisce la piena ed effettiva realizzazione del principio di parità tra l'uomo e la donna, in violazione dell'art. 3 Cost., non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e dell'art. 37 Cost., risultando nuovamente leso il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro.

Né la reintroduzione di un istituto, quale l'onere di comunicazione, già dichiarato illegittimo da questa Corte può essere ritenuta giustificata in ragione di una maggiore considerazione delle esigenze organizzative del datore di lavoro, dato che, proprio per effetto dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale, quest'ultimo, nell'organizzare il proprio personale dovrà considerare come normale la permanenza in servizio della donna oltre l'età pensionabile e come meramente eventuale la scelta del pensionamento anticipato, nella prospettiva, già indicata da questa Corte, della tendenziale uniformazione del lavoro femminile a quello maschile.

5. — Va dunque dichiarata, in riferimento agli artt. 3 e 37 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.

6. — Le questioni relative agli artt. 4 e 35 della Costituzione restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0667

N. **276**

Sentenza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Morte della parte contumace - Interruzione del processo nelle ipotesi di notificazione del fatto interruttivo o certificazione di esso da parte dell'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica di uno degli atti previsti dall'art. 292 cod. proc. civ. (con elencazione ritenuta tassativa dalla costante giurisprudenza) - Ritenuta irragionevole esclusione dell'ipotesi di morte del contumace certificata nella relazione di notificazione relativa al decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione ereditaria - Denunciata violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio - Esclusione, attesa la possibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

– Cod. proc. civ., art. 300, quarto comma.
– Cost., artt. 3, 24 e 111 Cost.

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. 300, comma quarto, del codice di procedura civile promosso dal Tribunale di La Spezia nel procedimento vertente tra Siboldi Ermenegildo, Siboldi Sirio ed altri, con ordinanza del 20 novembre 2006, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di La Spezia, con ordinanza del 20 novembre 2006, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 300, quarto comma, del codice di procedura civile, «nella parte in cui, non richiamando l'art. 789 cod. proc. civ., non prevede la dichiarazione d'interruzione del processo nel caso di morte del contumace, certificata dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notificazione relativa al decreto di fissazione dell'udienza di discussione del progetto di divisione».

2. — Il rimettente espone di essere chiamato a pronunciare in un giudizio civile in corso tra diversi soggetti, avente ad oggetto lo scioglimento di una comunione ereditaria, concernente alcuni beni immobili.

Premesso che in tale giudizio nessuno dei convenuti si è costituito, con conseguente dichiarazione della loro contumacia, il giudice *a quo* riferisce che, per provvedere in ordine alla domanda di divisione, è stato nominato un consulente tecnico d'ufficio che, nell'espletamento dell'incarico, ha posto in evidenza la non comoda divisibilità degli immobili compresi nell'asse ereditario, rilevando inoltre l'avvenuto decesso, nelle more, di uno dei condividenti.

Il Giudice ha predisposto un progetto di divisione — consistente nella vendita all'incanto dell'intero compendio immobiliare, con attribuzione a ciascun coerede del ricavato, secondo la quota di spettanza — e ha fissato per la discussione l'udienza del 9 novembre 2006, mandando alla cancelleria di comunicare il decreto a tutti i condividenti, compresi i contumaci.

Espletato l'adempimento, l'ufficiale giudiziario, nella relazione di notifica del detto decreto ad uno dei convenuti contumaci, ha dato atto dell'avvenuto decesso di quest'ultimo.

Ciò posto, il rimettente osserva che, ai sensi dell'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ., la morte della parte contumace determina l'interruzione del processo dal momento in cui il fatto interruttivo è notificato, oppure è certificato dall'ufficiale giudiziario nella relata di notificazione di uno dei provvedimenti di cui all'art. 292 cod. proc. civ.

Tale disposizione prevede, con elencazione tassativa secondo costante giurisprudenza, la notifica dell'ordinanza che ammette l'interrogatorio o il giuramento del contumace, nonché delle comparse contenenti domande nuove o riconvenzionali (cui si è aggiunto il verbale nel quale si dà atto della produzione di scrittura privata, per effetto di sentenze della Corte costituzionale). Nella norma censurata, quindi, non è richiamato il decreto di cui all'art. 789 cod. proc. civ., che pure, secondo prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, deve essere comunicato alle parti contumaci.

Di qui il dubbio circa la legittimità costituzionale del citato art. 300, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui, non richiamando l'art. 789 cod. proc. civ., non prevede l'interruzione del processo nel caso di morte della parte contumace, certificata dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica del decreto, col quale è stata fissata l'udienza di discussione del progetto di divisione.

Infatti, poiché l'elencazione di cui all'art. 292 cod. proc. civ. è tassativa, e poiché tale carattere «si trasfonde nell'art. 300, comma 4, cod. proc. civ. in virtù del rinvio ivi operato, alla stregua di quanto stabilito dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile nel caso di specie non è possibile, in applicazione della seconda di dette disposizioni, dichiarare l'interruzione del processo».

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, sembrano sussistere le ragioni per assimilare il decreto in questione agli atti contemplati nell'art. 292 cod. proc. civ., «confluito nell'alveo dell'art. 300, comma 4, cod. proc. civ.».

Invero, la *ratio* sottesa alla necessità di notifica degli atti da comunicare al contumace andrebbe identificata nell'esigenza di rispettare il diritto al contraddittorio, quanto meno con riferimento alle domande nuove o riconvenzionali, nonché nell'esigenza di rispettare il diritto di difesa con riferimento agli altri atti per i quali la notifica al contumace è prevista. Tali esigenze sembrano sussistere anche con riguardo al decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione, prodromica alla verifica dell'esistenza di contestazioni ed all'eventuale adozione dell'ordinanza che dichiara esecutivo il progetto, provvedimento che, anche qualora non se ne volesse ammettere il carattere decisorio (questione dibattuta in giurisprudenza), incide su diritti soggettivi in via definitiva e dunque pone la necessità di garantire il contraddittorio (art. 111 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.), non diversamente da quanto assicura l'art. 292 cod. proc. civ. con la comunicazione dei provvedimenti in esso annoverati.

Alla stregua di queste considerazioni, ad avviso del rimettente il mancato richiamo dell'art. 789 cod. proc. civ. nell'art. 300, quarto comma, dello stesso codice sembra porsi in contrasto con le menzionate norme costituzionali e realizza un'irragionevole disparità di trattamento (in violazione dell'art. 3 Cost.), rispetto alla disciplina prevista per il caso in cui la morte del contumace sia certificata nella relazione di notifica di uno degli atti indicati nell'art. 292 cod. proc. civ.

Il giudice *a quo* conclude osservando che la questione è rilevante, perché nella specie il decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione è stato notificato anche alla parte contumace, il cui decesso è stato certificato nella relazione di notifica dell'ufficiale giudiziario sicché, qualora la questione medesima risultasse fondata, il processo dovrebbe essere dichiarato interrotto.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di La Spezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita — in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione — della legittimità costituzionale dell'art. 300, quarto comma, del codice di procedura civile, «nella parte in cui, non richiamando l'art. 789 cod. proc. civ., non prevede la dichiarazione d'interruzione del processo nel caso di morte del contumace certificata dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notificazione relativa al decreto di fissazione dell'udienza di discussione del progetto di divisione».

Chiamato a pronunziare in un giudizio per lo scioglimento di comunione ereditaria, nel quale tutti i convenuti sono stati dichiarati contumaci, il rimettente, dopo aver predisposto un progetto di divisione sulla base degli accertamenti espletati dal consulente di ufficio, ha fissato l'udienza per la discussione di tale progetto ed ha disposto che il relativo decreto fosse comunicato a tutti i condividenti, compresi i contumaci (art. 789, primo e secondo comma, cod. proc. civ.). L'ufficiale giudiziario, nella relata di notifica del decreto ad uno dei contumaci, ha dato atto dell'avvenuto decesso di quest'ultimo.

Il giudice *a quo* osserva che, ai sensi dell'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ., la morte della parte contumace determina l'interruzione del processo nel caso in cui il fatto interruttivo sia notificato, oppure sia certificato dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica di uno degli atti previsti dall'art. 292, primo comma, cod. proc. civ., con elencazione ritenuta tassativa dalla costante giurisprudenza. Nel citato art. 300, quarto comma, non è però richiamato il decreto di cui all'art. 789 cod. proc. civ., con conseguente impossibilità, avuto riguardo a quanto statuisce l'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, di dichiarare l'interruzione del processo, qualora la morte della parte contumace risulti dalla relata di notificazione del detto decreto.

Ad avviso del rimettente, le esigenze, che stanno alla base della necessità di notificare al contumace gli atti di cui all'art. 292, primo comma, cod. proc. civ., cioè il rispetto del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa, sarebbero sussistenti anche per il decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione. Pertanto, il mancato richiamo nell'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ. dell'art. 789 dello stesso codice sembra porsi in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., realizzando anche una irragionevole disparità di trattamento (in violazione dell'art. 3 Cost.) rispetto alla disciplina prevista nel caso in cui la morte del contumace sia certificata nella relazione di notifica di uno degli atti indicati nel detto art. 292, primo comma, cod. proc. civ.

2. — Si deve premettere che, senza addentrarsi nei problemi relativi alla natura giuridica del giudizio per lo scioglimento delle comunioni (artt. 784-791 cod. proc. civ.), con particolare riguardo ai caratteri della sua struttura procedimentale nei diversi momenti che la distinguono, è sufficiente considerare che esso «costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile, per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e d'imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria» (sentenza n. 376 del 2001, in tema di procedimento arbitrale). La causa inizia nelle forme del processo di cognizione e si svolge attraverso fasi differenti, a seconda che manchino o insorgano contestazioni (art. 785 cod. proc. civ.). In essa deve essere assicurato il contraddittorio, le operazioni di divisione sono dirette dal giudice, ancorché egli possa delegarle ad un notaio (art. 786 cod. proc. civ.), e la stessa possibilità della nascita di contestazioni attribuisce all'iter procedimentale il carattere giurisdizionale, che legittima il giudicante a sollevare la questione di legittimità costituzionale quando, come nella specie, pur non essendo il processo nella fase decisoria definitiva, lo scioglimento del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma da applicare sia necessario per consentire il corso ulteriore della causa. Pertanto, la questione è ammissibile.

3. — Essa, però, non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4. — L'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ. dispone che, se il fatto interruttivo riguarda la parte dichiarata contumace, il processo è interrotto dal momento in cui il fatto stesso è notificato o è certificato dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica di uno dei provvedimenti di cui all'art. 292 del detto codice.

Tale norma stabilisce che l'ordinanza ammissiva dell'interrogatorio o del giuramento, o le comparse contenenti domande nuove o riconvenzionali, sono notificate personalmente al contumace nei termini fissati dal giudice istruttore con ordinanza. La Corte costituzionale, con sentenza n. 250 del 1986, ha dichiarato l'illegittimità del citato articolo, nella parte in cui non prevede la notificazione al contumace del verbale in cui si dà atto della produzione della scrittura privata nei procedimenti di cognizione ordinaria dinanzi al pretore e al conciliatore, di cui al titolo II del libro II cod. proc. civ.

Successivamente la Corte, con sentenza n. 317 del 1989, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo comma del medesimo articolo, in relazione all'art. 215, primo comma, dello stesso codice, nella parte in cui non prevede la notificazione al contumace del verbale in cui si dà atto della produzione della scrittura privata non indicata in atti notificati in precedenza.

Per giurisprudenza costante l'elencazione prevista nell'art. 292, primo comma, cod. proc. civ., come integrata dalle menzionate pronunzie additive, ha carattere tassativo (*ex plurimis*: Cass., sentenze n. 4440 del 2007; n. 27165 del 2006; nn. 18154, 8162 e 5057 del 2003).

A sua volta, l'art. 789 cod. proc. civ. stabilisce, nel primo comma, che il giudice istruttore predispone un progetto di divisione, lo deposita in cancelleria e fissa con decreto l'udienza di discussione del progetto, ordinando la comparizione dei condividenti e dei creditori intervenuti. Aggiunge, nel secondo comma, che «il decreto è comunicato alle parti». Con riguardo a quest'ultima norma, la giurisprudenza prevalente della Corte di cassazione ritiene necessario che il decreto, col quale è fissata l'udienza di discussione del progetto, sia comunicato anche alla parte contumace (Cass., sentenze n. 1018 del 2004; nn. 9849 e 8441 del 1997, n. 1818 del 1996; n. 9305 del 1993 e n. 7751 del 1990, richiamate nell'ordinanza di rimessione).

Tale interpretazione è senz'altro plausibile e va condivisa, perché trova conferma sia nel dettato testuale della norma — che, imponendo la comunicazione del decreto alle parti, senza distinguere tra quelle costituite o non costituite, comprende anche le parti contumaci — sia sul piano sistematico. Infatti, la mancanza della predetta comunicazione preclude alle parti (costituite o meno) la possibilità di comparire all'udienza di discussione e, quindi, di sollevare contestazioni. L'adempimento, dunque, è essenziale per consentire al procedimento di divisione di avanzare. Col verificarsi di un evento interruttivo il contraddittorio non è più assicurato (profilo ancor più rilevante in un giudizio a litisconsorzio necessario) e la parte colpita dal detto evento, o i successori universali della stessa (nei cui confronti il processo prosegue, ai sensi dell'art. 110 cod. proc. civ.), non sono più in grado di esercitare diritti e facoltà per la difesa nel processo dei loro interessi.

5. — In questo quadro il rimettente, traendo spunto dal carattere tassativo dell'elencazione contenuta nell'art. 292 cod. proc. civ., che «si trasfonde nell'art. 300, comma 4, cod. proc. civ. in virtù del rinvio ivi operato», ritiene che non si possa dichiarare l'interruzione del processo, nonostante l'attestazione dell'ufficiale giudiziario circa l'avvenuto decesso di uno dei condividenti, perché, a suo avviso, vi osta l'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Tuttavia, l'interpretazione delle norme in questione operata dal rimettente non è l'unica possibile, ed egli non ha preliminarmente vagliato la praticabilità di soluzioni ermeneutiche diverse, tali da determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità.

Invero, il giudice *a quo* ha trascurato di considerare che la comunicazione anche al contumace del decreto previsto dall'art. 789, secondo comma, cod. proc. civ., nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza prevalente che egli mostra di condividere, è imposta dalla legge, ossia appunto dalla norma ora citata. Quest'ultima non può essere letta isolatamente, ma nel contesto del sistema processuale di cui è partecipe. D'altro canto, come lo stesso rimettente rileva, la necessità di notificare personalmente al contumace gli atti previsti dall'art. 292 cod. proc. civ. trova fondamento nell'esigenza di rispettare il diritto al contraddittorio e il diritto di difesa (sentenze n. 317 del 1989 e n. 250 del 1986). Tale *ratio* è certamente identificabile anche con riferimento al decreto sopra indicato, per quanto esposto nel paragrafo precedente.

Orbene, la sostanziale identità di *ratio* tra le fattispecie e la comune base normativa consentono una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, nel senso che si debba dichiarare l'interruzione del processo in presenza delle circostanze descritte nell'ordinanza di rimessione. Non si tratta di far luogo ad una interpretazione analogica, ma di prendere atto che il dettato dell'art. 789, secondo comma, ha funzione integrativa dell'art. 292 cod. proc. civ., sicché nel novero dei casi (tassativi) da questo previsti, richiamati nell'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ., rientra anche la comunicazione a tutte le parti del decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione (per una fattispecie analoga: ordinanza n. 130 del 2002).

Per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007; ordinanze nn. 341, 268 e 165 del 2008; n. 115 del 2005).

Alla luce delle considerazioni esposte, tale ipotesi non ricorre nel caso di specie, sicché la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 300, quarto comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui, non richiamando l'art. 789 del codice di procedura civile, non prevede la dichiarazione d'interruzione del processo nel caso di morte del contumace, certificata dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notificazione relativa al decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione, sollevata, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di La Spezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0668

N. **277**

Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circostanze aggravanti comuni - Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e della personalità della responsabilità nonché contrasto con la finalità rieducativa della pena - Carenza assoluta di motivazione in ordine ad una condizione essenziale di rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

– Cod. pen., art. 61, numero 11-*bis*, introdotto dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, art. 1, lettera *f)*.
– Costituzione, artt. 3 e 27.

Reati e pene - Circostanze aggravanti comuni - Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi di eguaglianza, di personalità della responsabilità, di offensività, della finalità rieducativa della pena e lesione della libertà personale - Sopravvenute modifiche normative che incidono sulla disciplina dettata dalla norma censurata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici *a quibus*.

– Cod. pen., art. 61, numero 11-*bis*, introdotto dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, art. 1, lettera *f)*.
– Costituzione, artt. 3, 13, 25, comma 2, 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, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera *f)*, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), promossi con ordinanze del Tribunale di Ferrara del 15 luglio 2008, del Tribunale di Latina del 1° luglio 2008 e del Tribunale di Livorno del 9 luglio 2008, rispettivamente iscritte ai nn. 308, 324 e 411 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42, 44 e 53, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio dell'8 luglio 2009 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Ferrara in composizione monocratica, con ordinanza del 15 luglio 2008 (r.o. n. 308 del 2008), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma e 27, primo e terzo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera *f)*, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica);

che il rimettente procede, con rito direttissimo, nei confronti di un cittadino straniero imputato del reato di illecita detenzione di stupefacenti, previsto dal comma 1-*bis* dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che detta imputazione comprende la circostanza aggravante «dello *status* di soggetto illegalmente presente nello Stato», contestata in applicazione della norma oggetto di censura;

che, secondo il giudice *a quo*, la nuova previsione circostanziale, in ragione della sua ampiezza («se il fatto è commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale»), comprende qualunque violazione delle disposizioni che regolano l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato;

che, nel caso di specie, la circostanza sarebbe stata contestata con fondamento, posto che l'imputato, non munito di permesso di soggiorno, avrebbe ammesso la propria condizione di «clandestino», privo di documenti;

che, a parere del rimettente, la previsione aggravante sarebbe fondata esclusivamente sullo *status* del reo, ispirandosi ai canoni propri del «diritto penale d'autore», tanto che non verrebbe richiesta, per la sua applicazione, alcuna verifica di connessione tra la condizione soggettiva dell'interessato e la condotta penalmente sanzionata;

che il corrispondente aumento di pena non dipenderebbe, in particolare, dalla maggiore gravità del reato o dalla più spiccata pericolosità dell'autore, cioè dai fattori che giustificano altre circostanze inerenti ad una condizione personale del colpevole, come la recidiva o la latitanza;

che la previsione censurata, secondo il Tribunale, non si fonda neppure sul peculiare disvalore connesso allo sfruttamento d'una condizione soggettiva che faciliti la realizzazione dell'illecito, come avviene per ulteriori circostanze aggravanti (è citato ad esempio il disposto del numero 9 dello stesso art. 61 cod. pen., che concerne i pubblici funzionari od i ministri di culto, quando il reato sia da loro commesso con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alle rispettive qualità);

che la norma censurata violerebbe dunque, ed anzitutto, il principio del «fatto materiale» colpevole quale presupposto necessario della responsabilità penale, desumibile dal secondo comma dell'art. 25 e dal primo comma dell'art. 27 Cost.;

che sussisterebbe inoltre una violazione dell'art. 3 Cost., nel duplice senso del difforme trattamento sanzionatorio introdotto per condotte materiali tra loro identiche, e dell'ingiustificata parificazione, sul piano della pena, tra la

posizione del delinquente primario (quale può essere lo straniero che abbia solo violato le disposizioni amministrative sul soggiorno) e quella del criminale recidivo o latitante;

che la fattispecie censurata sarebbe illegittima anche in forza della sua intrinseca irragionevolezza, posto che, secondo il giudice *a quo*, la condizione dello straniero «irregolare» non può essere associata, in quanto tale, ad alcuna presunzione di pericolosità (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2007);

che non sussisterebbe, in particolare, alcuna relazione logica tra (in)osservanza delle norme in materia di immigrazione ed accresciuta probabilità di violazioni della legge penale, a maggior ragione considerando che la legge non distingue tra le varie possibili situazioni di «illegalità» del soggiorno e non assegna rilievo ad un «giustificato motivo» della violazione, che invece può scriminare comportamenti di rilevanza criminosa diretta (come il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);

che la giurisprudenza costituzionale — osserva il rimettente — riconosce come la discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio incontri un limite nel canone generale della ragionevolezza, di talché potrebbero essere assoggettate al controllo di legittimità, ed essere eventualmente dichiarate illegittime, norme che risultassero manifestamente irrazionali;

che, da ultimo, il giudice *a quo* prospetta un contrasto tra la nuova previsione aggravante e l'art. 27, terzo comma, Cost., posto che solo una sanzione proporzionata al fatto potrebbe assolvere ad una funzione rieducativa, e che invece, nella specie, la maggiorazione della pena si fonda su una circostanza non concernente il fatto, ma la sola condizione di soggiornante «illegale» del reo;

che il Tribunale di Latina in composizione monocratica, con ordinanza del 1° luglio 2008 (r.o. n. 324 del 2008), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma e 27, primo e terzo comma, Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., come introdotto dall'art. 1, lettera *f)*, del decreto-legge n. 92 del 2008;

che il rimettente deve procedere con rito abbreviato nei confronti di tre stranieri nati in Paesi non comunitari, imputati del delitto di violazione di domicilio (art. 614, primo e quarto comma, cod. pen.), con l'aggravante prevista dalla norma censurata;

che lo stesso rimettente osserva come ricorrano, nel caso di specie, i presupposti per l'applicazione della circostanza, posto che tutti gli interessati sono privi di un titolo idoneo a legittimare il loro soggiorno nel territorio nazionale, e che uno tra essi risulta già raggiunto da un provvedimento di espulsione;

che la rilevanza della questione non potrebbe essere negata in base all'eventualità che l'aumento di pena resti escluso in esito al giudizio di comparazione con circostanze di segno opposto, dato che, comunque, la ricorrenza della fattispecie varrebbe a determinare un concorso eterogeneo tra circostanze ed a condizionare l'effetto di eventuali attenuanti;

che, secondo il Tribunale, la «qualità personale» del reo sulla quale è fondata la previsione aggravante non sarebbe in alcun modo collegata al fatto illecito ed alla sua gravità, anche considerando i profili soggettivi del reato;

che, infatti, la circostanza non potrebbe essere comparata ad altre fattispecie le quali, pur incentrate su una qualifica personale dell'agente, sanzionano l'abuso di un ruolo socialmente rilevante, che facilita la commissione del fatto ed esprime una concreta relazione tra la condizione soggettiva del reo e la gravità dell'illecito (sono citate, a titolo di esempio, le ipotesi di cui ai numeri 9 ed 11 dell'art. 61 cod. pen.);

che la fattispecie censurata, ad avviso del giudice *a quo*, non potrebbe essere comparata neanche alla recidiva, che pure non risponde ad una logica di necessaria e concreta relazione con la tipologia del reato contestato, poiché detta circostanza si fonda sulla responsabilità per un precedente illecito penale e dunque può esprimere una pericolosità qualificata, la quale per altro, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere verificata dal giudice per ciascun caso concreto (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2007);

che invece la fattispecie in esame — fondata sulla violazione di precetti amministrativi e dunque non ragionevolmente comparabile alla consumazione di un reato — dovrebbe essere applicata prescindendo da ogni correlazione tra lo *status* dell'agente e la condotta criminale che gli viene ascritta, e senza neppure che l'infrazione di carattere amministrativo sia stata accertata in modo definitivo, come invece è richiesto per la recidiva;

che l'assenza di un pregresso accertamento dell'illecito ridonda, nella prospettazione del rimettente, sul grado della «resistenza» opposta dal reo ai precetti dell'ordinamento, e dunque sul piano della pericolosità, di talché l'aggravante *de qua* non sarebbe assimilabile a quella cosiddetta della latitanza (art. 61, numero 6, e art. 576, primo comma, numero 3, cod. pen.) e neppure alle fattispecie che presuppongono l'accertata pertinenza a pericolose organizzazioni criminali o l'intervenuta applicazione di misure di prevenzione (sono citati l'art. 576, primo comma, numero 4,

l'art. 628, terzo comma, numero 3, l'art. 629, secondo comma, cod. pen., nonché l'art. 7 della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro la mafia»);

che il Tribunale prosegue osservando come alcune violazioni della disciplina concernente l'immigrazione siano penalmente sanzionate per se stesse (è citato l'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998), e come l'applicazione della norma censurata, in casi del genere, comporti una duplicazione irrazionale del trattamento punitivo, a titolo di sanzione per il reato specifico e di aggravamento della pena per l'ulteriore illecito commesso dallo straniero;

che in definitiva — a parere del rimettente — la fattispecie censurata entrerebbe a pieno titolo in quel quadro di «squilibri, sproporzioni e disarmonie» già posto in evidenza dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2007, dando luogo ad un contrasto coi principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità, come desumibili dall'art. 3 Cost.;

che la previsione del numero 11-*bis* dell'art. 61 cod. pen. contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, secondo il giudice *a quo*, anche nella prospettiva dell'art. 13 Cost., ove il diritto inviolabile della persona alla propria libertà riguarda senza distinzione i cittadini e gli stranieri (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 1994);

che, in particolare, le privazioni della libertà personale potrebbero legittimamente fondarsi solo su presunzioni di pericolosità ancorate ad elementi realmente sintomatici, e tale certamente non sarebbe la condizione di soggiorno irregolare dello straniero, come la Corte costituzionale avrebbe già riconosciuto a proposito dell'espulsione quale misura di sicurezza (è richiamata la sentenza n. 58 del 1995);

che il rilievo della funzione di governo dei flussi migratori non giustifica, a parere del Tribunale, una compressione del bene concorrente della libertà personale, quando la stessa sia fondata su presunzioni arbitrarie, poiché la discrezionalità legislativa nella regolazione della materia trova un limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte operate (è citata, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2008);

che la norma censurata, secondo il rimettente, contrasta anche con il principio di offensività, implicando un aumento di pena che prescinde dall'effettiva incidenza della condizione dello straniero sulla gravità del reato, ed esprime la logica del «diritto penale d'autore», rifiutata dal sistema costituzionale nella prospettiva combinata dell'offensività (art. 25, secondo comma, Cost.) e della pari dignità tra tutti gli uomini;

che il giudice *a quo* prospetta, infine, una violazione dell'art. 27 Cost., «sotto il profilo della personalità della responsabilità penale, del principio di proporzionalità della pena, del principio rieducativo della pena»;

che, per quanto attiene al primo comma dell'art. 27 Cost., la norma censurata non esprimerebbe un rimprovero connesso ad una qualificata attitudine delinquenziale, prescindendo dal «grado di partecipazione psichica» dell'interessato rispetto alla propria condizione di «illegalità» nel soggiorno, così da determinare una sproporzione della pena rispetto alle sue «personali» responsabilità;

che la violazione del principio di colpevolezza sarebbe confermata dall'omessa previsione della clausola concernente il «giustificato motivo», che invece può escludere la rilevanza penale di alcuni comportamenti contrari alle regole in materia di soggiorno ed espulsione;

che il difetto di proporzionalità della pena inflitta, almeno nel rapporto tra l'aumento dovuto all'applicazione della norma censurata e la sostanziale identità del fatto nei suoi profili offensivi, comporterebbe anche, a parere del rimettente, la violazione del terzo comma dell'art. 27 Cost., poiché la funzionalità rieducativa della sanzione è condizionata, appunto, dalla sua proporzionalità (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 72 del 1980 e n. 103 del 1982);

che il difetto di capacità rieducativa della pena sarebbe aggravato dalle discriminazioni che la norma censurata introduce (con violazione concomitante dell'art. 3 Cost.) tra gli stessi stranieri illegalmente presenti nel territorio nazionale, assimilando persone semplicemente prive del titolo di soggiorno (come due degli imputati nel procedimento *a quo*) a soggetti già colpiti da un provvedimento di espulsione e non ottemperanti all'ordine di lasciare il territorio dello Stato (come un altro degli imputati nel giudizio principale), e delineando un automatismo che la stessa Corte costituzionale avrebbe giudicato intollerabile trattando della recidiva (è richiamata ancora la sentenza n. 192 del 2007);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato l'11 novembre 2008, chiedendo «che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile ed infondata»;

che il Tribunale di Livorno in composizione monocratica, con ordinanza del 9 luglio 2008 (r.o. n. 411 del 2008), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. — questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., come introdotto dall'art. 1, lettera *f)*, del decreto-legge n. 92 del 2008;

che nel giudizio *a quo* si procede, nei confronti di un cittadino straniero, per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, con l'aggravante dell'aver commesso il fatto «trovandosi illegalmente sul territorio nazionale»;

che secondo il rimettente la previsione censurata si fonda su una *ratio* — la maggior pericolosità implicata dalla situazione di «clandestinità» del reo — che non ricorre in tutti i casi ad essa riconducibili, dato che la norma si riferisce ad ogni situazione di presenza irregolare (ad esempio quella dello straniero munito di permesso di soggiorno scaduto), e dunque prescinde dall'effettiva «clandestinità» dell'interessato e dalla stessa illegalità delle circostanze culminate con il suo ingresso nel territorio nazionale;

che proprio la parificazione indiscriminata tra le situazioni descritte, a parere del Tribunale, comporta una prima violazione dell'art. 3 Cost.;

che la norma censurata, d'altra parte, non sarebbe assimilabile alle previsioni di cui ai numeri 9 e 11 dell'art. 61 cod. pen. (ove troverebbe sanzione l'abuso della posizione di comando, di protezione o di rapporto fiduciario), od alle fattispecie fondate sulla condizione di latitanza e di recidiva del reo (ove l'aggravamento della pena riguarda soggetti dei quali è già stata accertata una responsabilità penale, o che sono stati raggiunti da un provvedimento giudiziale che ne presuppone la pericolosità);

che non potrebbe essere attribuita una particolare determinazione nella devianza criminale a persone le quali si trovano, a volte per il solo effetto di circostanze contingenti o di difficoltà burocratiche, a violare una prescrizione di carattere amministrativo;

che la norma censurata contrasterebbe, secondo il giudice *a quo*, anche con il principio di personalità della responsabilità penale, dato che connette un aumento di pena al «tipo d'autore», e non già alla pericolosità concretamente manifestata dal soggetto;

che il difetto di proporzione nel trattamento punitivo, d'altra parte, priverebbe la pena della sua funzione rieducativa, non potendo l'interessato percepirla come strumento per un suo reinserimento nel tessuto sociale, ma solo ed appunto come una punizione eccedente la sua responsabilità;

che infine, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come non rilevi l'astratta possibilità di neutralizzare gli effetti della circostanza attraverso il giudizio di comparazione regolato dall'art. 69 cod. pen., perché proprio la ricorrenza dell'aggravante impone il bilanciamento con eventuali attenuanti, ed influisce dunque sul procedimento di computo della sanzione, indipendentemente dall'esito del procedimento stesso;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato il 13 gennaio 2009, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, in quanto il rimettente non deve fare applicazione della norma censurata;

che infatti, nel giudizio *a quo*, si procede per un reato che «punisce direttamente l'illegale presenza o permanenza nel territorio nazionale da parte del reo», e d'altronde la «nuova» aggravante è stata inserita tra le circostanze comuni, previste dall'art. 61 cod. pen., il cui primo comma stabilisce che dette circostanze aggravano il reato «quando non ne sono elementi costitutivi»;

che la situazione considerata nel comma 11-*bis* dell'art. 61 cod. pen., a parere dell'Avvocatura generale, costituisce certamente «elemento costitutivo» del reato ascritto all'imputato nel procedimento principale, la cui condotta tipica consiste nell'inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato in esito ad un provvedimento di espulsione;

che nella specie si darebbe quindi luogo — dovendosi evitare un *bis in idem* sostanziale nella determinazione del trattamento punitivo — ad un fenomeno di «assorbimento» (è richiamato l'art. 15 cod. pen.), con la necessaria esclusione dell'aggravante contestata, e con la conseguente irrilevanza della questione sollevata.

Considerato che vengono sollevate da vari rimettenti questioni di legittimità costituzionale riguardanti — senza alcuna eccezione — l'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera *f)*, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), di talché risulta opportuna la riunione dei relativi giudizi;

che la previsione di una circostanza aggravante comune, da applicarsi a qualunque reato «quando il fatto è commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale», è stata censurata anzitutto per l'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che il primo dei rimettenti ravvisa una violazione del principio di uguaglianza nel fatto che reati di identica natura siano puniti in misura differente a seconda che il reo si trovi regolarmente o non nel territorio dello Stato (r.o. n. 308 del 2008);

che tutti i giudici a *quibus*, sul presupposto che la previsione censurata si riferisce ad un comportamento antecedente al reato che non integra (necessariamente) un illecito penale, giudicano indebita l'analogia di trattamento istituita tra lo straniero in condizione di soggiorno irregolare ed il recidivo od il latitante;

che sarebbe ingiustificata, inoltre, la parificazione del trattamento riservato allo straniero a quello previsto per soggetti che abbiano abusato della propria funzione o qualità personale (art. 61, numeri 9 e 11, cod. pen.), o siano già stati individuati come persone pericolose mediante un provvedimento giudiziale (art. 61, numero 6, art. 576, primo comma, numeri 3 e 4, art. 628, terzo comma, numero 3, art. 629, secondo comma, cod. pen.; art. 7 legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro la mafia») (r.o. n. 324 e n. 411 del 2008);

che sarebbe affetta da intrinseca irragionevolezza una presunzione di maggior pericolosità collegata alla mera assenza di un titolo di legittimo soggiorno nel territorio dello Stato, senza alcuna distinzione tra le varie possibili violazioni della legge sull'immigrazione e senza alcun rilievo per l'eventuale ricorrenza di un «giustificato motivo» (r.o. n. 308 e n. 324 del 2008; r.o. n. 411 del 2008, limitatamente all'analogia di trattamento istituita tra le possibili infrazioni in materia di immigrazione);

che, inoltre, parte dei rimettenti considera violato l'art. 3 Cost. anche in ragione dell'intrinseca irragionevolezza di una presunzione di maggior pericolosità collegata alla mera mancanza di un titolo di legittimo soggiorno nel territorio dello Stato, senza alcuna necessaria correlazione tra la condizione del reo e la gravità del reato (r.o. n. 308 e n. 324 del 2008);

che un ulteriore profilo di intrinseca irragionevolezza è ravvisato nel fatto che la previsione censurata, ove l'aggravamento di pena riscontri un comportamento munito di autonoma rilevanza penale, determinerebbe una indebita duplicazione della risposta sanzionatoria per il medesimo fatto, a titolo di sanzione diretta e di incremento della pena per il diverso reato commesso dallo straniero in posizione «irregolare» (r.o. n. 324 del 2008);

che il solo Tribunale di Latina prospetta una violazione concorrente dell'art. 13 Cost., poiché il diritto alla libertà personale, inviolabile e come tale riferibile in pari misura al cittadino ed allo straniero, sarebbe sacrificato senza alcun ragionevole bilanciamento con la tutela di beni di analogo rango costituzionale;

che, secondo il Tribunale di Ferrara, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 25, secondo comma, e 27, primo comma, Cost., per il difetto di pertinenza al fatto di reato del maggior trattamento punitivo, e per l'esclusiva inerenza di quest'ultimo ad uno «*status* personale del reo»;

che il Tribunale di Latina prospetta, ancora, una carenza di relazione tra l'aumento di pena ed un effettivo incremento di gravità del reato, così che la norma censurata esprimerebbe un «diritto penale d'autore» e contrasterebbe con l'art. 25, secondo comma, Cost., per la ritenuta violazione del principio di offensività, oltre che dei principi di necessità e sussidiarietà del diritto penale;

che anche il Tribunale di Livorno ravvisa, nella specie, un trasferimento della logica punitiva dalla colpevolezza al «tipo d'autore», con conseguente violazione dell'art. 27, primo comma, Cost.;

che analoga violazione è prospettata dal Tribunale di Latina, in rapporto all'asserito difetto di proporzione tra la pena ed il grado della responsabilità personalmente riferibile al reo;

che due dei rimettenti, infine, ritengono la previsione censurata incompatibile col precetto fissato nel terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto l'eccedenza della sanzione rispetto al fatto escluderebbe la finalizzazione rieducativa della pena (r.o. n. 324 del 2008), anche per la percezione del condannato in merito ad una sproporzione per eccesso tra la sua colpa e la conseguente punizione (r.o. n. 411 del 2008);

che le questioni sollevate dal Tribunale di Livorno devono ritenersi manifestamente inammissibili, per l'assoluta carenza di motivazione in ordine ad una condizione essenziale di rilevanza delle questioni medesime;

che l'ordinanza di rimessione non illustra, infatti, la ragione per la quale una circostanza aggravante fondata sulla «illegalità» del soggiorno dovrebbe applicarsi anche per reati che consistono, come quello contestato nel giudizio principale, proprio in violazioni della disciplina della immigrazione, posto che, secondo quanto stabilito nella prima parte dell'art. 61 cod. pen., le circostanze comuni aggravano il reato solo «quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali»;

che invece, in riferimento alle ulteriori questioni sollevate, gli atti devono essere restituiti ai rimettenti perché possano procedere ad una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni medesime;

che deve rilevarsi, a tale proposito, come siano intervenute, in epoca successiva alle ordinanze di rimessione, modifiche normative tali da incidere, in via diretta o mediata, sulla disciplina introdotta dalla disposizione censurata;

che la norma è stata infatti modificata, in primo luogo, dalla legge di conversione del provvedimento d'urgenza che l'ha introdotta (art. 1 della legge 24 luglio 2008, n. 125 - Conversione in legge, con modificazioni, del

decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), così che attualmente aggrava il reato «l'avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale»;

che in epoca ancora successiva — con il comma 1 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) — è stato stabilito che «la disposizione di cui all'art. 61, numero 11-*bis*), del codice penale si intende riferita ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi»;

che inoltre — in un quadro segnato da molteplici disposizioni concernenti la disciplina, penale ed extrapenale, del fenomeno dell'immigrazione — il legislatore ha introdotto nell'ordinamento la nuova fattispecie criminosa di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» (art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», introdotto dall'art. 1, comma 16, della citata legge n. 94 del 2009);

che la nuova disposizione incriminatrice sanziona, con la pena dell'ammenda, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni contenute nello stesso d.lgs. n. 286 del 1998 o nell'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio);

che la normativa sopravvenuta attiene ad un profilo centrale dei percorsi argomentativi seguiti dai giudici *a quibus* nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, posto che le condotte riconducibili alla previsione censurata costituiscono ormai l'oggetto di un'autonoma incriminazione, e non la mera espressione di un illecito amministrativo;

che spetta ai rimettenti la valutazione del rilievo che possono assumere le descritte variazioni del quadro normativo di riferimento, sia in relazione alla disciplina codicistica della successione nel tempo di leggi penali, sia, e comunque, in rapporto al mutato equilibrio tra i fattori che questa Corte è chiamata a prendere in considerazione ai fini della propria decisione (ordinanza n. 398 del 2005);

che in particolare è compito dei rimettenti, nel valutare la legittimità della previsione quale circostanza aggravante comune di ogni pregressa violazione delle norme in materia di immigrazione, procedere ad una nuova ponderazione del ruolo che, in tale prospettiva, deve assegnarsi al carattere amministrativo, o penalmente illecito, della violazione medesima.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis*, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera* f*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), sollevate, con riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Livorno, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Ferrara ed al Tribunale di Latina.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0669

N. **278**

Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale - Procedimento in caso di premorienza sia del presunto genitore sia dei suoi eredi - Possibilità di agire nei confronti di un curatore speciale nominato dal giudice oppure degli eredi degli eredi del presunto genitore - Mancata previsione - Lamentata irragionevole disparità di trattamento in ordine all'accertamento dello *status* di figlio naturale nonché violazione del diritto di azione - Questione formulata in forma ancipite e richiesta di pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata, rientrante nella discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità.

– Cod. civ., art. 276, primo comma.
– Cost., artt. 3 e 24

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. 276 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Padova nel procedimento vertente tra L.A. e S.S.A. ed altri, con ordinanza del 22 aprile 2008, iscritta al n. 66 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 Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 aprile 2008, il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 276, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede, nel caso di morte sia del genitore sia degli eredi diretti di questi, la possibilità, per colui che voglia far accertare la propria paternità o maternità naturale, di agire, comunque, nei confronti di un curatore speciale nominato dal giudice oppure nei confronti degli eredi degli eredi del presunto genitore, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

che il rimettente riferisce che, con atto di citazione in data 24 febbraio 2004, L.A. aveva proposto azione per la dichiarazione di paternità naturale *ex* art. 269 cod. civ., deducendo di essere il figlio naturale di S.N.;

che S.N., deceduto, aveva istituito unica erede S.L., la quale, deceduta, aveva istituito come unico erede S.G., anch'egli deceduto, lasciando eredi i suoi figli S.S.A., S.S.N., S.S.A. e S.S.S. ;

che, ciò premesso, l'attore L.A. aveva citato in giudizio S.S.A., S.S.N., S.S.A. e S.S.S. per sentir dichiarare il rapporto di filiazione naturale con S.N.;

che i convenuti, regolarmente chiamati in giudizio, rimanevano contumaci;

che l'attore, prendendo spunto dalla sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 13 ottobre 2005, n. 21287, aveva proposto istanza di nomina di un curatore speciale per la tutela degli interessi del defunto S.N., in analogia a quanto previsto dall'art. 274 cod. civ. per il giudizio di disconoscimento della paternità e aveva chiesto che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 276 cod. civ., nella parte in cui prevede che l'azione di accertamento di paternità si svolga in contradditorio solo con il genitore naturale o con i suoi eredi e non prevede anche che si possa svolgere in contradditorio con un curatore speciale del defunto o con gli eredi degli eredi di quest'ultimo;

che il Tribunale aveva rimesso gli atti a questa Corte, la quale, con ordinanza n. 450 del 2007, aveva dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata, in quanto il rimettente non aveva descritto in alcun modo la fattispecie sottoposta al suo giudizio e non aveva fornito alcuna motivazione con riguardo alla rilevanza della questione nel procedimento *a quo*;

che il rimettente, preso atto della motivazione dell'ordinanza della Corte costituzionale, osserva che la Corte di cassazione, a Sezioni unite, con la sentenza n. 21287 del 2005 ha risolto il contrasto attinente alla corretta esegesi dell'art. 276 cod. civ. in ordine all'individuazione dei soggetti nei cui confronti va proposta la domanda per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale nel caso di morte del preteso genitore;

che la Corte di legittimità, allineandosi alla dottrina dominante e alla propria pronuncia del 17 febbraio 1987, n. 1693, ha ritenuto che la legittimazione passiva in ordine all'azione in esame spetti solo agli eredi del preteso genitore ed ha riconosciuto agli altri soggetti, comunque portatori di un interesse contrario all'accoglimento della domanda, la facoltà di intervenire nel giudizio;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 276 cod. civ., come peraltro già rilevato dalla stessa Corte di cassazione, presenta dei profili di incostituzionalità nella parte in cui non prevede, nel caso di morte del genitore e degli eredi diretti di questi, la possibilità, per colui che voglia far accertare la propria paternità o maternità naturale, di agire comunque nei confronti di un curatore speciale del defunto genitore oppure nei confronti degli eredi degli eredi;

che la norma creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra il figlio naturale, il cui genitore (o gli eredi di questi) siano in vita, il quale potrà agire in giudizio per far accertare il proprio *status*, e colui che voglia agire in giudizio per ottenere il medesimo accertamento e non possa farlo per essere già defunti i legittimati passivi del giudizio;

che, in tal modo, la norma si porrebbe in contrasto sia con l'art. 3 Cost., creando, tra titolari di situazioni giuridiche uguali, una diversità di trattamento non giustificabile sulla base dei principi dell'ordinamento giuridico vigente, sia con l'art. 24 Cost., in quanto priverebbe ingiustamente un soggetto della possibilità di adire l'autorità giudiziaria per far accertare il proprio *status* di figlio naturale;

che, in considerazione di ciò, sembrerebbe quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 276 cod. civ., così come interpretato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 21287 del 2005, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.;

che tale questione, inoltre, assumerebbe un'evidente rilevanza ai fini della decisione del giudizio *a quo* in quanto L.A. è privo, allo stato, di contradditori passivamente legittimati a resistere alla sua azione di dichiarazione giudiziale di paternità.

Considerato che il Tribunale ordinario di Padova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 276, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede, nel caso di morte sia del genitore sia degli eredi di questi, la possibilità, per colui che voglia far accertare la propria paternità o maternità naturale, di agire nei confronti di un curatore speciale del defunto genitore oppure nei confronti degli eredi degli eredi del presunto genitore, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra il figlio naturale, il cui genitore (o gli eredi di questi) siano in vita, il quale potrà agire in giudizio per far accertare il proprio *status*, e colui che voglia agire in giudizio per ottenere il medesimo accertamento e non possa farlo per essere già defunti i legittimati passivi del giudizio; nonché per violazione dell'art. 24 Cost., in quanto detto soggetto sarebbe ingiustamente privato della possibilità di adire l'autorità giudiziaria per far accertare il proprio *status* di figlio naturale;

che, contrariamente all'assunto del giudice *a quo*, la richiesta di pronuncia additiva non è costituzionalmente obbligata, ma rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, dal momento che lo stesso, allo scopo di consentire l'azione del ricorrente, potrebbe indicare quale legittimato passivo della domanda di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale, in caso di premorienza del genitore e dei suoi eredi, un curatore speciale, ovvero, come riconosce lo stesso rimettente, individuare i legittimati negli eredi degli eredi del preteso genitore (ordinanze n. 80 del 2009 e nn. 379, 299 e 81 del 2008);

che la questione così come proposta deve, quindi, essere dichiarata manifestamente inammissibile, sia perché la pronuncia richiesta non è costituzionalmente obbligata, sia perché la stessa è formulata in forma ancipite.

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. 276, primo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0670

N. **279**

Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Competenza - Reati concernenti la gestione dei rifiuti e reati in materia ambientale commessi nella Regione Campania fino al 31 dicembre 2009 - Attribuzione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli delle funzioni di pubblico ministero, ai giudici dello stesso Tribunale delle funzioni di GIP e GUP e, in composizione collegiale, di giudice delle misure cautelari; applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso nei quali non sia già stata esercitata l'azione penale - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e del giudice naturale precostituito per legge nonché del divieto di introdurre nuovi giudici speciali - Sopravvenuta conversione in legge del decreto contenente la norma censurata, con conseguente mutamento della normativa - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

– Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, artt. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e 19.
– Costituzione, artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere con ordinanze del 4 giugno e del 30 maggio 2008, iscritte ai nn. 358 e 367 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con ordinanza del 4 giugno 2008 (r.o. n. 358 del 2008), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, della Costituzione — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile);

che le disposizioni richiamate sono oggetto di censura nella parte in cui — avuto riguardo ai reati concernenti la gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale commessi nella Regione Campania fino al 31 dicembre 2009, data di cessazione dello stato di emergenza — attribuiscono al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli le funzioni di pubblico ministero ed ai giudici del medesimo Tribunale le funzioni di giudici dell'indagine preliminare e dell'udienza preliminare, nonché, in composizione collegiale, quelle di giudice delle misure cautelari, sanciscono altresì il divieto di procedere al sequestro preventivo d'urgenza e prevedono l'applicazione delle nuove regole processuali anche ai procedimenti già in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, purché non sia stata ancora esercitata l'azione penale;

che il rimettente è chiamato a valutare una richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero in data 9 novembre 2007, avente ad oggetto la posizione di uno dei soggetti indagati nell'ambito di un procedimento concernente la gestione, da parte del Consorzio Ce 4, di un appezzamento di terreno, già destinato a discarica da numerose ordinanze commissariali;

che le ipotesi di reato per le quali è richiesta l'archiviazione sono quelle previste negli artt. 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi), 452 e 439 del codice penale, 31 e 89 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), 29 e 59 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativo alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole);

che successivamente alla fissazione dell'udienza in camera di consiglio — ai sensi dell'art. 409, comma 2, del codice di procedura penale — è entrato in vigore il d.l. n. 90 del 2008, che ha introdotto le norme processuali censurate, disponendone l'applicazione anche nei procedimenti pendenti, come quello in oggetto, nella fase delle indagini preliminari;

che il giudice *a quo* — alla luce della disposizione contenuta nel censurato art. 3, comma 1, la quale delimita, *ratione materiae*, l'area riservata alla competenza del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, ai «procedimenti riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale» — ritiene che le nuove regole processuali debbano trovare applicazione nel procedimento principale;

che su tale presupposto il rimettente espone il dubbio di costituzionalità che investe la disciplina introdotta dall'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, del d.l. n. 90 del 2008;

che è censurata sia la normativa a regime, applicabile ai fatti commessi dopo il 23 maggio 2008, perché contrasterebbe con il divieto di introduzione di giudici straordinari, sancito dall'art. 102, secondo comma, Cost., e con il principio di uguaglianza, sia la normativa transitoria, che violerebbe il principio della precostituzione del giudice, previsto dall'art. 25, secondo comma, Cost.;

che in particolare, secondo il giudice *a quo*, le disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 3 citato, che stabiliscono la competenza dei giudici delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli «nei procedimenti relativi ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania», andrebbero lette unitamente alla previsione contenuta nel comma 9 del medesimo art. 3, che limita l'efficacia delle prime alla durata dello stato di emergenza (la cui cessazione è fissata al 31 dicembre 2009 dall'art. 19, pure censurato), salva l'ultrattività per i fatti commessi durante detto stato di emergenza ed accertati successivamente;

che, dunque, l'insieme delle disposizioni richiamate evidenzierebbe che il legislatore ha introdotto nell'ordinamento una «eccezionale competenza funzionale» dei giudici del Tribunale di Napoli, caratterizzata dall'essere unica in ambito sia regionale sia nazionale, e con durata temporale limitata;

che in ragione di connotati così peculiari, tali per cui le attribuzioni dell'organo giurisdizionale appaiono «esplicitamente connesse ad una situazione assolutamente eccezionale e certamente contingente, destinata, per espressa previsione legislativa, ad avere una durata temporale limitata», al giudice regionale campano dovrebbe riconoscersi natura di giudice straordinario;

che, peraltro, rimarrebbe esclusa in radice la possibilità di qualificare il predetto giudice come sezione specializzata del Tribunale di Napoli, in ragione della sua già evidenziata unicità in ambito nazionale, ovvero del fatto che la normativa in esame non è frutto della «rivisitazione di una regola che disciplini su base nazionale la competenza giurisdizionale a decidere nella specifica materia *de qua*», come pure avvenuto per determinate categorie di reati, attribuite alla competenza delle direzioni distrettuali antimafia;

che inoltre la nuova disciplina del procedimento cautelare, dettata dal comma 2 dell'art. 3 citato, si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, posto che il divieto generalizzato di procedere al sequestro preventivo d'urgenza renderebbe il medesimo reato diversamente perseguibile — con o senza iniziative urgenti della polizia giudiziaria e del pubblico ministero — a seconda che sia commesso in Campania o nel territorio di qualsiasi altra Regione italiana, e nel contempo si introdurrebbe, avuto riguardo alla composizione collegiale del giudice delle misure cautelari, un diverso livello di ponderazione delle relative decisioni a seconda del luogo di commissione del reato;

che infine, quanto alla disposizione transitoria contenuta nel comma 5 del medesimo art. 3, il rimettente ritiene che la stessa realizzi una macroscopica deroga alla regola della precostituzione del giudice, assumendo a paradigma il caso in esame, nel quale l'indagato, sottoposto a procedimento penale per fatti asseritamente commessi in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2008, «vedrebbe […] mutato il proprio giudice da quello originario e precostituito […] in quello inedito e posteriormente previsto regionale/partenopeo»;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto l'applicazione delle disposizioni censurate impone al rimettente di dichiarare la propria sopravvenuta incompetenza;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 2 dicembre 2008, ed ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o manifesta infondatezza delle questioni;

che a parere della difesa erariale sarebbe da escludere l'avvenuta istituzione di un giudice straordinario, in violazione dell'art. 102 Cost., posto che il censurato art. 3 del d.l. n. 90 del 2008 ha assegnato le funzione di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare ai magistrati in servizio presso il Tribunale di Napoli, cioè a giudici ordinari, forniti di tutte le garanzie di indipendenza previste per la magistratura ordinaria, i quali sono chiamati a svolgere funzioni di giurisdizione semiplena con riferimento ad una platea di procedimenti indeterminata e indeterminabile;

che inoltre l'Avvocatura generale evidenzia come l'attribuzione delle funzioni sopradette ai magistrati in servizio presso il Tribunale di Napoli «altro non [sia] che una conseguenza, pressoché necessitata, dell'unicità dell'organo inquirente», assumendo, quanto alla concentrazione delle indagini, che la stessa troverebbe ampia giustificazione nella situazione di emergenza, senza eguali sul territorio nazionale, creatasi in Campania;

che infine, sempre con riguardo all'attribuzione della competenza al giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, la difesa erariale ritiene si tratti «di una sorta di sezione specializzata», la cui istituzione risponde all'esigenza che le funzioni anzidette siano svolte da operatori particolarmente esperti delle questioni di diritto e di fatto collegate alla peculiare situazione emergenziale;

che, per altro verso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe inammissibile nella parte in cui il rimettente censura la disciplina delle misure cautelari, posto che egli non deve fare applicazione delle corrispondenti disposizioni;

che comunque, sempre secondo l'Avvocatura generale, il diverso regime delle misure cautelari introdotto dal comma 2 dell'art. 3 troverebbe giustificazione nella situazione emergenziale, circoscritta al solo territorio campano, tale da rendere inappropriata ogni comparazione con il restante territorio nazionale, ai fini della denunciata disparità di trattamento;

che, infatti, tanto il divieto di disporre il sequestro preventivo d'urgenza, quanto la composizione collegiale dell'organo giudicante, soddisfano l'esigenza di evitare che iniziative non particolarmente ponderate possano coinvolgere i siti destinati alla gestione dei rifiuti, con effetti che, nel particolare contesto emergenziale, potrebbero risultare dirompenti;

che, infine, quanto alla prospettata violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., la difesa erariale richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio della precostituzione del giudice non sarebbe violato «quando la legge, sia pure con effetto sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente» (sentenza n. 56 del 1967), ovvero quando «il legislatore nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito — sostituisce un nuovo ordine a quello vigente», laddove la violazione del citato parametro si realizza quando il giudice «venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri organi, ai quali la legge attribuisce tale potere al di là dei limiti che la riserva impone» (sentenza n. 72 del 1976);

che pertanto, a parere della difesa erariale, il legislatore avrebbe ragionevolmente esercitato la propria discrezionalità in una situazione di peculiare e grave emergenza, dettando norme di modifica della competenza, le quali — sia pure limitatamente alla Regione Campania e a determinate tipologie di reati — hanno sostituito un nuovo ordinamento a quello vigente;

che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con ordinanza del 30 maggio 2008 (r.o. n. 367 del 2008), ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost. — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e dell'art. 19 del d.l. n. 90 del 2008;

che le disposizioni richiamate sono censurate negli stessi termini indicati nell'ordinanza r.o. n. 358 del 2008, già sopra sintetizzata;

che il rimettente è chiamato a decidere sulla richiesta del pubblico ministero, in data 21 maggio 2008, di convalida del sequestro preventivo di un opificio, effettuato d'urgenza ad iniziativa della polizia giudiziaria, e di contestuale emissione del decreto previsto dall'art. 321, comma 1, cod. proc. pen., nell'ambito di un procedimento che ha ad oggetto il reato previsto dall'art. 137, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che lo stesso rimettente riferisce di come, nelle more della decisione, sia entrato in vigore il d.l. n. 90 del 2008, che all'art. 3 ha introdotto nuove regole processuali in materia di reati ambientali — riguardanti tra l'altro l'adozione delle misure cautelari — ed ha previsto, al comma 5, l'applicazione di dette regole anche ai procedimenti in corso, nei quali non sia stata ancora esercitata l'azione penale;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, che delimita, *ratione materiae*, l'area riservata alla competenza del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nella parte in cui fa riferimento ai «reati in materia ambientale» deve essere interpretata restrittivamente, dato il carattere eccezionale della normativa introdotta con il d.l. n. 90 del 2008, e in coerenza con la *ratio* dell'intervento legislativo urgente, sicché non ogni violazione di norme dettate a salvaguardia dell'ambiente potrebbe ritenersi compresa nell'ambito materiale considerato dal legislatore dell'emergenza;

che peraltro, nel procedere alla delimitazione di tale ambito materiale, non potrebbero essere escluse le fattispecie di reato previste nel d.lgs. n. 152 del 2006, «aventi tutte il minimo comune denominatore di avere una qualche rilevanza ai fini della disciplina del bene ambiente»;

che pertanto, a parere del rimettente, anche la materia della depurazione delle acque reflue dovrebbe considerarsi compresa nella locuzione «reati in materia ambientale», come sarebbe del resto confermato, sia pure indirettamente, dalla previsione contenuta nell'art. 10 del d.l. n. 90 del 2008, nel quale sono stabilite disposizioni, anche di carattere derogatorio, riguardanti appunto la disciplina degli scarichi;

che, sul presupposto dell'applicabilità della nuova normativa al procedimento principale, il giudice *a quo* esamina nel dettaglio la disciplina delle misure cautelari dettata dall'art. 3 del d.l. n. 90 del 2008, per concludere che, dopo l'entrata in vigore del predetto decreto, non possono essere disposti, né eseguiti, sequestri preventivi in assenza di provvedimento del Giudice per le indagini preliminari di Napoli, in composizione collegiale;

che pertanto il giudice *a quo* — pur reputando di dover provvedere in merito alla convalida del sequestro d'urgenza dell'opificio — ritiene gli sia preclusa la contestuale adozione del decreto di sequestro preventivo richiestogli dal pubblico ministero procedente, per effetto della sopravvenuta incompetenza funzionale e considerata l'assenza, nell'ambito delle misure cautelari reali, di una previsione che legittimi l'adozione in via d'urgenza di un provvedimento provvisorio;

che proprio dalla ritenuta necessità di adottare una declaratoria di incompetenza funzionale discenderebbe la rilevanza della questione;

che dopo tale ampia premessa il rimettente espone il dubbio di costituzionalità che investe la disciplina introdotta dall'art. 3 del d.l. n. 90 del 2008, con riferimento sia alla normativa a regime, sia alla normativa transitoria, in termini identici a quelli svolti nell'ordinanza di rimessione r.o. n. 358 del 2008, già sopra illustrata;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, con atto depositato il 2 dicembre 2008, ed ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o

manifesta infondatezza delle questioni, con argomentazioni coincidenti con quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio introdotto con ordinanza r.o. n. 358 del 2008, sopra sintetizzate e alle quali si rinvia.

Considerato che le questioni sollevate nelle due ordinanze di rimessione dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere sono identiche, e che dunque i relativi giudizi devono essere riuniti;

che la normativa introdotta con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), ha previsto, all'art. 3, modifiche delle disposizioni processuali in tema di competenza degli organi inquirenti e giudicanti e di misure cautelari, nonché delle norme ordinamentali in tema di composizione degli organi giurisdizionali, ed ha stabilito l'applicazione immediata delle nuove regole ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, nei quali non fosse stata ancora esercitata l'azione penale;

che i rimettenti censurano l'art. 3, commi 1, 2, 5 e 9, e l'art. 19 del citato d.l., con riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, della Costituzione;

che, avuto riguardo a tutte le questioni sollevate, gli atti devono essere restituiti ai rimettenti perché possano procedere ad una nuova valutazione circa la rilevanza delle questioni medesime;

che, infatti, entrambe le ordinanze risultano deliberate in epoca antecedente alla conversione del d.l. n. 90 del 2008, disposta dall'art. 1 della legge 14 luglio 2008, n. 123, entrata in vigore il 17 luglio 2008;

che le modifiche apportate in sede di conversione hanno determinato un mutamento della normativa censurata, con particolare riguardo alla delimitazione del relativo ambito di applicazione;

che infatti l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008, nella formulazione originaria, considerata dai giudici rimettenti, delineava l'ambito applicativo delle successive disposizioni attraverso il richiamo «ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale»;

che in sede di conversione, ad opera della citata legge n. 123 del 2008, la previsione è stata modificata con l'aggiunta della locuzione «attinenti alle attribuzioni del Sottosegretario di Stato, di cui all'articolo 2 del presente decreto»;

che tale modifica è valsa, nell'interpretazione fino ad oggi adottata dalla Corte di cassazione in sede di risoluzione dei conflitti di competenza (*ex plurimis*, sez. I penale, sentenza 28 ottobre 2008, n. 42082), a ridurre significativamente l'area dei reati in relazione ai quali si applicano le disposizioni introdotte dalla normativa in esame;

che spetta al rimettente, anche alla luce delle scelte interpretative adottate dalla Corte di legittimità, la valutazione del rilievo che possono assumere le descritte variazioni della normativa censurata, avuto riguardo alla rilevanza delle questioni sollevate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

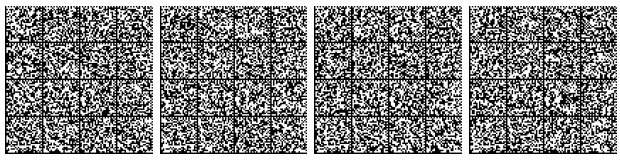
Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0671



N. **280**

Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Assunzione delle prove dichiarative - Impossibilità per il giudice di decidere le forme in cui assumere il dichiarante - Denunciata irragionevolezza nonché violazione dei principi del giusto processo - Questione sollevata sulla base di premesse interpretative intrinsecamente contraddittorie - Manifesta inammissibilità.

– Cod. proc. pen., art. 210.

– Costituzione, artt. 3 e 111.

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. 210 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Verbania nel procedimento penale a carico di P.V. ed altra con ordinanza del 6 giugno 2008, iscritta al n. 402 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, 1ª serie speciale, dell'anno 2008.

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

Udito nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 6 giugno 2008, il Tribunale di Verbania, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 210 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consente al giudice del dibattimento di decidere le forme in cui assumere il dichiarante»;

che — secondo quanto viene riferito nell'ordinanza di rimessione — il giudice *a quo* procede, in sede dibattimentale, nei confronti di due agenti di pubblica sicurezza, imputati del reato di lesioni personali gravi ed aggravate ai sensi dell'art. 61, numero 9), del codice penale, conseguenti alle percosse inferte ad un arrestato;

che, dopo l'escussione dei testi a carico — le cui deposizioni avrebbero avvalorato l'ipotesi accusatoria — e l'esame degli imputati, dovrebbe procedersi all'audizione, quali testi della difesa, di alcuni agenti di pubblica sicurezza, colleghi degli imputati;

che il rimettente osserva, peraltro, come sia «pacifica», alla luce delle risultanze processuali, la presenza di detti agenti «nei sotterranei della Questura» al momento del fatto: circostanza che — secondo il giudice *a quo* — avrebbe imposto al pubblico ministero di iscriverli nel registro delle notizie di reato e di sottoporli ad indagini in procedimenti connessi o collegati, aventi ad oggetto le ipotesi alternative di concorso morale o materiale nel delitto per cui si procede, omessa denuncia di reato (art. 361 cod. pen.), omissione di atti d'ufficio o lesioni colpose;

che la mancata attivazione in tali sensi dell'organo dell'accusa avrebbe fatto sì che detti soggetti fossero addotti dalla difesa come testimoni: donde la rilevanza della questione;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* deduce che, per costante giurisprudenza, in assenza di una pregressa iscrizione della persona da esaminare nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen., non è consentito al giudice del dibattimento stabilire che la stessa debba essere sentita nelle forme dell'art. 210 cod. proc. pen. (che regola l'esame di persona imputata in un procedimento connesso o di un reato collegato);

che il conseguente dubbio di legittimità costituzionale non potrebbe essere, d'altro canto, superato dall'applicazione dell'art. 63 cod. proc. pen.;

che tale disposizione prevede, al comma 1 — in ossequio al principio *nemo tenetur se detegere* — che, ove una persona, sentita come testimone (in dibattimento) o come persona informata sui fatti (nelle indagini preliminari) renda dichiarazioni da cui emergano indizi di reità a suo carico, l'autorità interrogante debba sospendere l'esame e proseguirlo in «forme assistite», sancendo, altresì, l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dall'esaminato *contra se*;

che il successivo comma 2 regola, per contro, l'ipotesi «patologica» in cui l'autorità esamini senza le garanzie difensive una persona che, sin dall'inizio, avrebbe dovuto essere sentita in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini: ipotesi nella quale viene sancita l'inutilizzabilità *erga omnes* delle dichiarazioni rese, quale «deterrente contro la prassi […] di ignorare indizi di reità a carico dell'escusso per avere dichiarazioni negoziate o compiacenti»;

che il rimettente ricorda, altresì, come sia controverso in giurisprudenza se — ai fini della sanzione di inutilizzabilità prevista dal citato comma 2 dell'art. 63 cod. proc. pen. — occorra, oltre al «dato sostanziale», anche quello «formale» dell'avvenuta iscrizione (anche successiva) del dichiarante nel registro delle notizie di reato;

che, in ogni caso, la norma si limiterebbe a sanzionare a posteriori una violazione, ma non permetterebbe al giudice di stabilire, *ex ante*, le forme in cui assumere il dichiarante, in modo «da garantire comunque il diritto all'assunzione di una prova legalmente idonea»;

che da ciò deriverebbe la lesione dei principi del «giusto processo» (art. 111 Cost.), sotto un triplice profilo;

che risulterebbe compromessa, anzitutto, la terzietà del giudice, giacché quest'ultimo si troverebbe vincolato, nell'espletamento della propria funzione, «dal comportamento patologico di una parte»: il giudice sarebbe infatti costretto, «contrariamente a quel che ritiene», a violare sia il principio *nemo tenetur se detegere* che quello della incapacità a testimoniare, facendo «giurare un dichiarante che, per la sua valutazione, non dovrebbe giurare»;

che verrebbe lesa, altresì, la parità delle parti, in quanto la disciplina censurata attribuirebbe al pubblico ministero, nella fase dibattimentale, un potere non riconosciuto, invece, alla difesa ed il cui uso patologico quest'ultima non potrebbe comunque contrastare;

che sarebbe violato, ancora, il diritto dell'imputato a far interrogare le persone a sua difesa: tale diritto sarebbe garantito, difatti, solo formalmente dal «meccanismo» censurato, a fronte del quale il giudice sarebbe costretto al rispetto di «qualifiche formali» della persona da esaminare derivanti «dal comportamento patologico della parte pubblica», salvo poi a dover dichiarare l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese al momento della decisione;

che la norma denunciata si porrebbe, da ultimo, in contrasto con l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza;

che, secondo quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione (viene citata la sentenza 29 novembre 2007-14 febbraio 2008, n. 7208), il coimputato che venga sentito come testimone, anziché nelle forme dell'art. 210 cod. proc. pen., non è punibile per la falsa testimonianza, ai sensi dell'art. 384, secondo comma, cod. pen., indipendentemente dalla ragione per cui ha dichiarato il falso;

che da ciò si desumerebbe non soltanto che, ove il giudice dichiari inutilizzabile la testimonianza, il riconoscimento *ex* post della qualità di coimputato comporta la non punibilità per la falsa testimonianza del dichiarante, ma anche «che la qualità di teste debba essere assunta esclusivamente da chi comunque ha l'obbligo di dire la verità»;

che sarebbe pertanto irragionevole che non spetti al giudice che sovraintende alla formazione della prova stabilire, nell'esercizio del suo potere di direzione del dibattimento, in quale veste assumere il dichiarante: e ciò conformemente ai canoni di un processo accusatorio, nel quale primo compito del giudice è dirimere il confronto probatorio delle parti ed evitare che gli esiti dibattimentali siano «deviati *extra legem*»;

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

Considerato che il Tribunale di Verbania dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dell'art. 210 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consente al giudice del dibattimento di decidere le forme in cui assumere il dichiarante»: se, cioè, nelle forme — regolate dalla norma censurata — dell'esame della persona imputata in un procedimento connesso o di un reato collegato, anziché come testimone;

che il giudice *a quo* pone a fondamento del dubbio di costituzionalità premesse interpretative intrinsecamente contraddittorie;

che il rimettente dà atto che in ordine ai presupposti di applicabilità dell'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. — che sancisce l'inutilizzabilità *erga omnes* delle dichiarazioni rese da persona che avrebbe dovuto essere sentita, sin dall'inizio, in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini — sussiste un contrasto giurisprudenziale;

che nella giurisprudenza di legittimità è, in effetti, ricorrente l'affermazione per cui, ai suddetti fini, non occorre che, al momento delle dichiarazioni, il soggetto abbia già assunto la posizione formale di imputato o di indagato (con l'iscrizione del suo nome nel registro delle notizie di reato): quello che conta è la situazione sostanziale, ossia che egli si trovi di fatto nella relativa condizione, a fronte degli indizi di reità da cui è colpito;

che secondo la tesi prevalente, nondimeno, il divieto di utilizzazione non può comunque colpire le dichiarazioni rese al giudice da un soggetto che non abbia mai acquisito, neppure successivamente, la qualità di imputato o di indagato, dal momento che il giudice, a differenza del pubblico ministero, non può attribuire ad alcuno, di propria iniziativa, l'anzidetta qualità;

che vi è, però, anche un indirizzo giurisprudenziale contrario, stando al quale la sanzione prevista dall'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. prescinderebbe dall'adempimento postumo dell'iscrizione del dichiarante nel registro delle notizie di reato: si tratterebbe, infatti, di adempimento non previsto dalla norma, che finirebbe per far dipendere l'inutilizzabilità delle dichiarazioni irritualmente assunte dalla «resipiscenza» tardiva dell'organo inquirente, col risultato di avallare proprio la prassi illegittima che la disposizione vorrebbe contrastare (quella, cioè, di barattare l'impunità del dichiarante — attribuendogli la veste formale di testimone, anziché di indagato — con compiacenti accuse a carico di terzi);

che, nel ricordare tale contrasto di giurisprudenza, il rimettente mostra, in concreto, di aderire al secondo orientamento: le censure di costituzionalità si imperniano, difatti, sull'asserita assenza di strumenti che, nella situazione considerata, consentano al giudice di assumere «una prova legalmente idonea»;

che, in particolare, il giudice *a quo* basa la supposta violazione tanto del diritto dell'imputato di interrogare le persone a sua difesa (art. 111, secondo comma, Cost.), quanto dell'art. 3 Cost., sull'assunto che — sentendo come testi persone raggiunte da indizi di reità, ma non formalmente indagate — il giudice sarebbe poi costretto, in sede di decisione, a ritenere inutilizzabili le loro dichiarazioni (con conseguente vanificazione del mezzo istruttorio);

che, in pari tempo, però, il rimettente solleva la questione sul presupposto che, per «diritto vivente», la disciplina dell'art. 210 cod. proc. pen. — a differenza di quella dell'art. 63, comma 2, dello stesso codice — possa applicarsi solo ove la persona da esaminare abbia formalmente assunto la qualità di imputato o di indagato;

che, in tal modo, il giudice *a quo* non tiene conto del collegamento sistematico esistente tra l'art. 63, comma 2, e gli artt. 197, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 210 cod. proc. pen.;

che, come reiteratamente affermato dalla Corte di cassazione, difatti, l'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. attua una tutela anticipata delle incompatibilità con l'ufficio di testimone previste dall'art. 197, comma 1, lettere *a)* e *b)*, cod. proc. pen. nei confronti dell'imputato in un procedimento connesso o di un reato collegato: incompatibilità che, a loro volta, impongono che l'esame del soggetto avvenga nelle forme dell'art. 210;

che, in questa prospettiva, ove si reputi — come mostra di fare il rimettente — che la sanzione di inutilizzabilità prevista dall'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. intervenga anche quando il dichiarante non è mai stato iscritto nel registro delle notizie di reato, se ne deve trarre un logico corollario: e, cioè, che il giudice, una volta delibata la sussistenza a carico del soggetto di indizi di reità, non solo può, ma deve astenersi dall'esaminarlo nella veste di testimone, giacché altrimenti darebbe adito proprio alla «patologia» che la norma mira ad evitare (una precisa indicazione in tal senso si rinviene nella sentenza della Corte di cassazione 24 aprile 2007-6 luglio 2007, n. 26258, citata dallo stesso giudice *a quo*);

che, se così è, peraltro — escluso che il contributo all'accertamento del fatto che il soggetto può dare resti completamente «neutralizzato» — detto soggetto non potrebbe essere sentito altrimenti che nelle forme dell'art. 210: dovrebbe valere, cioè, la medesima soluzione applicabile nel caso in cui il teste, non già attinto in precedenza da indizi di reità, renda, nel corso dell'esame dibattimentale, dichiarazioni «auto indizianti» (ipotesi regolata dal comma 1 dell'art. 63, verificandosi la quale il dichiarante andrebbe assunto, per l'appunto, nelle forme dell'art. 210);

che, in conclusione, delle due l'una: o si ritiene che la sanzione di inutilizzabilità di cui all'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. colpisca anche le dichiarazioni rese al giudice del dibattimento da chi non è mai stato formalmente imputato o indagato, ma allora bisogna concludere che il giudice ha già il potere-dovere di sentire tale soggetto nelle forme dell'art. 210, piuttosto che come testimone; oppure si nega al giudice tale potere-dovere, ma allora bisogna ritenere — con la giurisprudenza dominante — che anche la sanzione di inutilizzabilità prevista dall'art. 63, comma 2, cod. proc. pen. non possa prescindere dalla formale assunzione delle qualità in discorso: conclusione che farebbe peraltro cadere uno dei presupposti fondanti delle censure di costituzionalità formulate dal rimettente;

che la combinazione, operata dal giudice *a quo*, dell'un assunto con l'altro rende, per converso, contraddittorie le premesse ermeneutiche della questione sollevata, la quale va pertanto dichiarata manifestamente inammissibile (sulla manifesta inammissibilità della questione sollevata in termini contraddittori, si vedano, *ex plurimis*, le ordinanze n. 127 del 2009, n. 427 e n. 218 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. 210 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Verbania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0672

N. **281**

Ordinanza 19 - 29 ottobre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Termine per la difesa - Nomina o designazione di nuovo difensore a seguito di revoca o rinuncia al mandato - Sindacabilità da parte del giudice della fondatezza della richiesta presentata dal nuovo difensore per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento - Mancata previsione - Asserita irragionevolezza, indebita incidenza sulla posizione degli altri soggetti coinvolti nel processo nonché violazione del principio della ragionevole durata del processo - Questione prospettata in relazione a funzionamento patologico della disciplina, rientrante nella discrezionalità del legislatore - *Petitum* generico, la cui determinazione viene impropriamente rimessa alla Corte - Manifesta inammissibilità della questione.

– Cod. proc. pen., art. 108

– Cost., artt. 3, 24 e 111, secondo comma, secondo periodo

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. 108 del codice di procedura penale promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce, nel procedimento penale a carico di D. N. L., con ordinanza dell'11 luglio 2008, iscritta al n. 435 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 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 Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce, con ordinanza depositata l'11 luglio 2008, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale «nella parte in cui non consente al giudice di valutare se il termine a difesa ivi previsto sia stato richiesto effettivamente al fine di prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento e non per altre indebite finalità»;

che, come il rimettente riferisce, i comportamenti posti in essere dall'imputato e dal difensore «hanno determinato l'impossibilità di definire questa fase processuale» in quanto, all'udienza del 10 luglio 2008, il difensore di fiducia nominato dall'imputato, a seguito di rinuncia e comunque di revoca del precedente difensore, ha chiesto termine per la difesa, ai sensi dell'art. 108 cod. proc. pen., mentre già in un'udienza anteriore l'imputato aveva revocato il difensore, nominandone uno nuovo, il quale, a sua volta, aveva formulato analoga domanda;

che, inoltre, l'imputato ha avanzato due richieste di ricusazione del giudicante, dichiarate inammissibili dalla Corte d'appello di Bari;

che, secondo il rimettente, la disposizione impugnata, non consentendo al giudice di valutare la sussistenza del diritto, per il nuovo difensore dell'imputato che ne faccia richiesta, ad un termine congruo per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. perché "irragionevolmente" non permette al giudicante di verificare se la richiesta del termine per la difesa sia stata correttamente finalizzata a prendere cognizione degli atti e ad informarsi sui fatti oggetto del procedimento, «ovvero sia stata mossa da esigenze estranee a tale legittima finalità ed in particolare da esigenze di tipo ostruzionistico, evidentemente frutto di un concerto tra l'imputato e la sua difesa nella sequenza: rinuncia, revoca o abbandono del vecchio difensore e nomina del nuovo difensore o designazione di quello di ufficio e richiesta del termine a difesa da parte di quest'ultimo»;

che, inoltre, la norma impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la previsione del diritto al termine per la difesa, senza la facoltà del giudice di valutarne la fondatezza, «è suscettibile di pregiudicare indebitamente le posizioni costituzionalmente garantite degli altri imputati e della parte civile che possono avere interesse ad una rapida definizione del giudizio»;

che la citata norma sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost., poiché «la detta previsione è pure suscettibile di pregiudicare la ragionevole durata del processo, in quanto una serie di comportamenti scientemente posti in essere dall'imputato in concerto con la difesa tecnica secondo la sequenza indicata» determinano ripetuti differimenti dell'udienza, venendo «di fatto a paralizzare l'attività processuale»;

che nel giudizio di legittimità costituzionale ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione, in quanto il dubbio di costituzionalità sollevato dal giudice *a quo* non concerne il disposto dell'art. 108 cod. proc. pen. in sé e per sé considerato, ma il patologico abuso che del diritto ad ottenere un termine per la difesa alcuni soggetti processuali possono fare.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce ha riferito di non poter definire la fase processuale a causa delle ripetute revoche del difensore da parte dell'imputato e di rinunce del difensore stesso, alle quali ha fatto seguito la nomina o designazione di nuovo difensore, che a sua volta ha richiesto, ai sensi dell'articolo 108 del codice di procedura penale, il termine per la difesa;

che, inoltre, sono intervenute due istanze di ricusazione formulate dall'imputato nei confronti del giudicante, dichiarate inammissibili dalla Corte d'appello competente;

che, pertanto, il rimettente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 cod. proc. pen., «nella parte in cui non consente al giudice di valutare se il termine a difesa ivi previsto sia stato richiesto effettivamente al fine di prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento e non per altre indebite finalità»;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che, secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, prospettate in relazione al funzionamento patologico della disciplina e non riferite, invece, alla norma considerata nel suo contenuto precettivo (sentenze n. 40 del 1998, n. 175 del 1997 e n. 417 del 1996, ordinanza n. 16 del 2006);

che, in particolare, con l'ordinanza n. 16 del 2006, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della medesima disposizione oggetto di impugnazione, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, secondo periodo, 3, 24 e 25 Cost., nella parte in cui consente un esercizio illimitato del diritto di revoca e della facoltà di rinuncia al mandato difensivo;

che, con l'ordinanza citata, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale fondate su situazioni prospettate come patologiche, estranee al normale funzionamento della disciplina denunziata, affermando che eventuali interventi volti a prevenire abusi di facoltà processuali sono sottratti al suo sindacato, in quanto di competenza del legislatore;

che, anche nel caso di specie, le doglianze prospettate dal rimettente non concernono effettivi vizi del quadro normativo, ma l'uso distorto che di esso possono fare l'imputato ed il difensore, sicché iniziative dirette a prevenire l'abuso del diritto al termine per la difesa, risolvendosi in una limitazione delle garanzie difensive e di un diritto processuale dello stesso difensore, sono riservate alla discrezionalità del legislatore;

che, inoltre, la questione sollevata presenta un ulteriore profilo di inammissibilità, in quanto il rimettente ha omesso di formulare un *petitum* specifico, né questo è deducibile dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, lasciando così indeterminata la pronuncia (additiva, interpretativa o caducatoria) che questa Corte dovrebbe emettere per evitare i comportamenti denunziati (*ex plurimis*: ordinanze nn. 98 e 70 del 2009; n. 380 del 2008; n. 123 del 2007).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

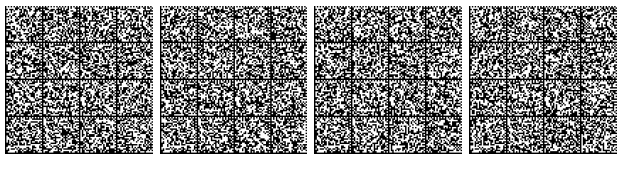
Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0673



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **68**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositata in cancelleria il 1° ottobre 2009
(della Regione Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Regioni a statuto speciale - Patto di stabilità interno per gli enti locali - Istituzione di un fondo presso il Ministero dell'economia per attività di carattere sociale di pertinenza regionale - Prevista adozione di un d.P.C.m., sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e acquisito il parere espresso in sede di tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, che fissi i criteri per la determinazione dell'ammontare dei proventi spettanti alle Regioni, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a 300 milioni di euro annui e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica - Lamentata modifica unilaterale all'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, già definito da legge modificabile solo con il particolare procedimento statutario, nonché squilibrio del bilancio regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dello speciale procedimento previsto dallo statuto speciale per l'adozione delle norme di attuazione, violazione dei principi di ragionevolezza, del legittimo affidamento e di leale collaborazione.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 9-*bis*, comma 5.
– Costituzione, artt. 3, 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-*bis* e 50, comma 5; legge 26 novembre 1981, n. 690; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Regioni a statuto speciale - Istituzione di un fondo con dotazione pari a 800 milioni di euro, a decorrere dal 2010, per interventi nel settore sanitario, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Previsione che il fondo sia alimentato con le economie di spesa derivanti dall'applicazione del d.l. n. 39 del 2009 e che in sede di riparto del finanziamento del servizio sanitario nazionale sia determinata la quota che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome riversano in entrata al bilancio dello Stato - Lamentata modifica unilaterale all'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, che non tiene conto che la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario regionale con risorse a carico del proprio bilancio e non partecipa al c.d. Patto della Salute - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, del legittimo affidamento e di leale collaborazione.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 22, commi 2 e 3.
– Costituzione, artt. 3, 5 e 120; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-*bis* e 50, comma 5; legge 23 dicembre 1994, n. 724.

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. 2507 dell'11 settembre 2009, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini, presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, 370, resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 11 luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e (della partecipazione italiana a missioni internazionali», convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 179 del 4 agosto 2009, limitatamente agli articoli 9-*bis*, comma 5, e 22, commi 2 e 3.

FATTO

1. — Con l'art. 9-*bis*, comma 5, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, si è previsto che, al fine di istituire un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze per attività di carattere sociale di pertinenza regionale, «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano [...] sono fissati i criteri per la rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dell'ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome, ivi compresi quelli afferenti alla compartecipazione ai tributi erariali statali, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a 300 milioni di euro annui e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e che, a tale riguardo, venga acquisito un mero parere sul d.P.C.m. relativo ai criteri di rideterminazione espresso dal c.d. «tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» .

2. — In proposito, occorre premettere che l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta è disciplinato, *ex* art. 50, comma 5, dello statuto speciale, con norma di attuazione, ovvero con la legge n. 690 del 1981 e che il decreto legislativo n. 320 del 1994, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta», annovera la citata legge n. 690 del 1981 tra le leggi modificabili solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* dello statuto della Regione Valle d'Aosta.

3. — Con l'art. 22 del decreto-legge n. 78 del 2009 si prevede l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 800 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2010, per interventi nel settore sanitario, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni. Il fondo è alimentato con le economie di spesa derivanti all'applicazione del decreto-legge n. 39 del 2009. A tal fine si prevede che: «in sede di riparto del finanziamento del servizio sanitario nazionale è determinata la quota che le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano riversano in entrata al bilancio dello Stato».

4. — Sotto tale profilo, è opportuno evidenziare che per la legge n. 724 del 1994 la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario regionale senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato e che, pertanto, non sottoscrive il c.d. Patto della salute.

Va da ultimo rilevato che l'atto normativo indicato in epigrafe stabilisce, al comma 5 dell'art. 9-*bis*, che la previsione di cui al medesimo comma sia applicabile nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti. Tale clausola di salvaguardia, per il tenore della sua formulazione, presenta un margine di ambiguità che non permette di escludere inequivocabilmente l'efficacia delle norme contenute nel citato comma 5 dell'art. 9-*bis* anche per l'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta. La possibilità che esse vadano interpretate in senso lesivo delle attribuzioni della regione, induce a farle oggetto di impugnazione, sulla scorta della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, per la quale «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose» (sent. n. 412 del 2004). Del resto, secondo un orientamento ormai costante di questa eccellentissima Corte, la questione sollevata da una regione ad autonomia speciale è da dichiarare ammissibile ogni qual volta la clausola di salvaguardia contenuta nella legge statale sia, come nel caso *de quo*, troppo generica (*ex plurimis cfr.* le sentenze nn. 88, 118 e 134 del 2006).

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

DIRITTO

1) *Violazione, da parte dell'art. 9-*bis*, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2009 degli articoli 48-*bis *e 50, comma 5, della legge costituzionale n. 4 del 1948 (Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta).*

Il comma 5 dell'art. 9-*bis* prevede, come riferito, che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed il tavolo di confronto di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (Tavolo delle regioni speciali per il federalismo fiscale) esprimano un mero parere sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla rideterminazione dei criteri di compartecipazione ai tributi erariali a favore delle regioni. La norma in esame, pertanto, prevede che il d.P.C.m. introduca, unilateralmente, una modifica all'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta relativamente all'ammontare dei proventi spettanti alla regione medesima.

Occorre, tuttavia, considerare che l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta è disciplinato con la legge n. 690 del 1981, la quale fissa le quote di tributi erariali da attribuire alla regione medesima. La legge citata, tuttavia, lungi dal poter essere modificata con legge ordinaria, rientra nel novero delle norme modificabili con il particolare procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta. Ed infatti, il decreto legislativo n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, prevede, all'art. 1, che «l'ordinamento finanziario della regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690, possa essere modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48- bis del medesimo statuto speciale». Il particolare procedimento di modificazione della legge n. 690 del 1981 si giustifica anche tenuto conto della previsione dell'art. 50, comma 5, dello statuto speciale, in base al quale la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta viene introdotta con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale.

Alla luce di tali considerazioni, appare del tutto evidente che la modifica della legge n. 690 del 1981 operata con il decreto-legge n. 78 del 2009 viene a violare sia l'art. 50, comma 5, che l'art. 48-*bis* dello statuto.

Sotto il primo profilo, infatti, essendo stata emanata la legge *de qua* a seguito di un procedimento speciale che prevedeva il coinvolgimento della Giunta regionale, la modifica introdotta con decreto-legge vanifica le speciali garanzie partecipative previste dall'art. 50, il quale, peraltro, non impone un mero parere della Giunta ma un vero e proprio accordo con la stessa.

In secondo luogo, l'art 9-*bis*, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2009 si pone in netto contrasto con l'art. 48-*bis* (relativo all'adozione delle norme di attuazione) dello statuto speciale sotto un duplice profilo.

Da un lato, la norma impugnata viola l'art. 48-*bis* in quanto il regime giuridico della legge n. 690 del 1981 è assimilato a quello dei decreti legislativi di attuazione. Tale equiparazione è, infatti, prevista dal menzionato art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994 (recante norme di attuazione dello statuto della Regione Valle d'Aosta) che, come si è detto, nell'elencare le norme che possono essere modificate solo con il procedimento speciale previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto, annovera anche la legge n. 690 del 1981.

D'altro canto, nella misura in cui modifica la legge n. 690 del 1981 senza seguire lo speciale procedimento *ex* art. 48-*bis*, la norma oggetto dell'odierno ricorso si pone altresì in aperto contrasto con quanto previsto dall'ora ricordato art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994. Cosicché, essendo quest'ultimo un decreto legislativo di attuazione dello statuto speciale, non modificabile né derogabile dal legislatore ordinario, la norma impugnata viola, anche sotto tale profilo, il citato art. 48-*bis* dello statuto.

D'altronde, è giurisprudenza ormai consolidata di codesta ecc.ma Corte che: «la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) sia separata e riservata, rispetto a quella esercitabile — in applicazione dell'ottava disp. trans. Cost. — dalle ordinarie leggi della Repubblica» (C. Cost., sent. n. 180 del 1980) e che, pertanto, le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (C. Cost., sent. n. 191 del 1991; così anche C. Cost., sent. n. 206 del 1975).

2) *Violazione, da parte della norma di cui all'art. 9-*bis*, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2009 dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.*

Com'è noto, i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione sono, ormai pacificamente, considerati principi costituzionali, trovando diretto fondamento, rispettivamente nell'art. 3 Cost. (tra le tante, C. cost., sentt. n. 46 del 1959; n. 14 del 1964; n. 272 del 2004; n. 7 del 2005) e negli articoli 5 e 120 Cost. (*ex plurimis*, C. cost. sentt. nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000; n. 282 del 2002; n. 303 del 2003) e, pertanto, possono essere impiegati, in qualità di parametro, nei giudizi di costituzionalità.

La norma oggetto dell'odierno ricorso prevede che con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano stabiliti i criteri di rideterminazione, a decorrere dall'anno 2009, dei proventi spettanti, tra le altre, anche alla Regione Valle d'Aosta, compresi quelli relativi alla compartecipazione ai tributi erariali. A tal fine, il coinvolgimento regionale si esaurisce, secondo la previsione del legislatore, in un mero parere non vincolante espresso dal c.d. Tavolo delle regioni speciali per il federalismo fiscale, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

Ora, considerato che l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta è disciplinato, come si è visto, con legge dello Stato adottata in accordo con la Giunta regionale (art. 50, comma 5, dello statuto), appare del tutto evidente che una modifica di tale disciplina avrebbe richiesto l'acquisizione di una vera e propria intesa con la regione medesima, oltre che per l'espressa previsione degli art. 48-*bis* e 50 dello statuto, anche in virtù del principio di leale collaborazione.

Com'è noto, per costante giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni speciali impone la tecnica dell'accordo (da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 74 del 2009) la quale non si può, evidentemente, ritenere rispettata dalla norma impugnata atteso che, non solo non si prevede un accordo diretto con la Regione Valle d'Aosta, ma tanto meno con il citato Tavolo delle regioni speciali — del quale si richiede un mero parere — o con la Conferenza permanente, che deve essere solo «sentita».

A ciò si aggiunga che la modifica unilateralmente introdotta dallo Stato non tiene in alcun conto delle misure e degli atti già adottati dalla regione, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 690 del 1981 sulle quote di partecipazione ai tributi erariali riservate alla Valle d'Aosta. Conseguentemente, la norma impugnata si pone, altresì, in netto contrasto con il principio di ragionevolezza il quale vieta che venga leso il legittimo affidamento della regione a che non vengano introdotte, unilateralmente, variazioni di carattere normativo potenzialmente pregiudizievoli.

In effetti, la Regione Valle d'Aosta, in forza della disposizione impugnata, si vedrà privata di una parte — peraltro ancora indeterminata — delle quote di compartecipazione che, legittimamente, le spettano sui tributi erariali, con i conseguenti disequilibri sul bilancio regionale che inevitabilmente ne deriveranno.

3) *Violazione, da parte delle norme di cui all'art. 22, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 78 del 2009 del principio di ragionevolezza e di leale collaborazione.*

La norma di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 22 determina una violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza e leale collaborazione. La norma impugnata, infatti, nel prevedere l'istituzione di un fondo, con dotazione di 800 milioni di euro, destinato ad interventi nel settore sanitario, alimentato con le economie di spesa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 39 del 2009, dispone che in sede di stipulazione del Patto per la Salute vengono definite le somme che le regioni a statuto speciale e le province autonome riversano in entrata al bilancio dello Stato. In tal modo, il legislatore statale non tiene conto della circostanza che la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario regionale con risorse a carico del proprio bilancio, ai sensi della legge n. 724 del 1994 e che, pertanto, le eventuali economie di spesa derivanti dall'applicazione del citato decreto-legge n. 39 del 2009 dovrebbero essere destinate ad interventi relativi al settore sanitario regionale.

I principi di leale collaborazione e di ragionevolezza impongono allo Stato, come si è già rilevato, di non introdurre unilateralmente variazioni, anche di carattere normativo, in grado di determinare un *vulnus* al legittimo affidamento, sulla base del quale siano stati assunti, dagli altri enti, atti e comportamenti specifici che, in seguito a dette variazioni, si rivelino per esse irrimediabilmente pregiudizievoli. Nel caso di specie, in particolare, non tenendosi conto né del finanziamento esclusivamente regionale del Servizio sanitario regionale, né della mancata partecipazione della Valle d'Aosta al c.d. Patto della salute, si è imposto alla regione di partecipare al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Una siffatta partecipazione appare del tutto irragionevole atteso che, già dal 1994, né lo Stato partecipa al finanziamento del Servizio sanitario della Regione Valle d'Aosta né, corrispondentemente, quest'ultima partecipa al finanziamento del primo. Proprio alla luce di tali considerazioni vi era, da parte dell'odierna ricorrente, un legittimo affidamento a che le economie di spesa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 39 del 2009 venissero devolute al finanziamento del Servizio sanitario regionale. Un tale affidamento viene irragionevolmente, oltre che inaspettatamente, pregiudicato dalla norma oggetto dell'odierno ricorso che, oltretutto, rinvia, per la definizione delle somme da riversare all'entrata del bilancio dello Stato, alla stipula del Patto per la salute cui la Regione Valle d'Aosta non partecipa.

Con la norma impugnata, pertanto, si impone, in modo del tutto irragionevole, un finanziamento, da parte della Valle d'Aosta, al Servizio sanitario nazionale (ma non viceversa) e si individua la sede per la quantificazione di tale finanziamento nella stipula di un Patto cui la regione non partecipa, così ledendo, in modo del tutto evidente, i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni speciali in materia di rapporti finanziari.

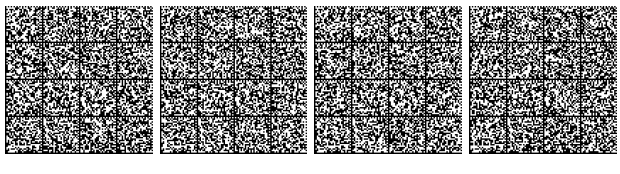
P. Q. M.

*Con riserva di ulteriormente argomentare, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009, limitatamente alle norme di cui agli articoli 9-*bis*, comma 5 e 22, commi 2 e 3, nella parte in cui risultano applicabili alla regione Valle d'Aosta e quindi lesive delle sue competenze costituzionalmente garantite, sotto i profili e per le ragioni dianzi esposte.*

Roma, addì 27 settembre 2009

Prof. avv. Francesco MARINI

09C0604



N. **69**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 2009
(della Regione Toscana)

Edilizia e urbanistica - Turismo - Strutture turistico-ricettive all'aperto (campeggi) - Installazioni e rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento - Possibilità di collocazione permanente senza previsione di un termine per la rimozione - Esclusione che si tratti di attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici - Contrasto con il testo unico in materia edilizia e con la normativa della Regione ricorrente per il governo del territorio, secondo cui l'installazione permanente di manufatti di qualunque genere equivale a trasformazione urbanistica ed edilizia soggetta a permesso di costruire - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle competenze regionali nella materia concorrente del governo del territorio.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 3, comma 9.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3, comma 1, lett. *e)*; legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 78, comma 1, lett. *b)*.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata assenza di limiti della suddetta dichiarazione, senza alcuna previsione di una intesa o analoga forma di raccordo con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Obbligo di determinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti - Mancata previsione di criteri direttivi volti ad assicurare la disciplina del procedimento dell'intesa sì da garantirne il carattere «forte» - Lamentata rimessione allo Stato della possibilità di decidere unilateralmente, con conseguente vanificazione della previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale delle competenze, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *f)*.

– Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione di un ruolo adeguatamente incisivo della Regione, nonostante l'incidenza del procedimento su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che l'autorizzazione unica è rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni interessate e che tale provvedimento sostituisce ogni atto necessario per la realizzazione delle opere, ad eccezione della VIA e della VAS - Mancata previsione di un ruolo adeguatamente incisivo della Regione, nonostante l'incidenza del procedimento su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *h)*.
– Costituzione, artt. 117 e 118.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 810 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'art. 3, comma 9 e dell'art. 25, comma 2, lettere *a)*, *f)*, *g)*, *h)* della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia».

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2009 è stata pubblicata la legge 23 luglio 2009, n. 99, contenente molteplici disposizioni dal contenuto eterogeneo.

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

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, nono comma, per violazione dell'art. 117 Cost.*

La disposizione in esame prevede:

«Al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purchè ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

La norma incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, perché stabilisce che i suddetti mezzi mobili, pur dovendo rispettare le condizioni strutturali e di mobilità stabilite dall'ordinamento regionale, non costituiscono, a priori, attività rilevante dal punto di vista urbanistico, edilizio e paesaggistico e dunque possono essere realizzate liberamente, senza una forma preventiva di verifica che, seppure in forma accelerata e semplificata, permetta però di garantire il rispetto di quelle condizioni strutturali e di mobilità che, in teoria, si dichiarano da rispettare.

La lesione delle competenze regionali in materia è ancora più concreta perché la possibilità che i mezzi mobili di pernottamento siano collocati permanentemente, senza che ciò costituisca attività rilevante ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici, vanifica la norma contenuta nell'art. 78, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale toscana n. 1/2005, recante norme per il governo del territorio, secondo la quale è considerata trasformazione urbanistica ed edilizia, e come tale soggetta a permesso di costruire, «l'installazione di manufatti, anche prefabbricati e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, quali esplicitamente risultino in base alle vigenti disposizioni». Tale disposizione regionale trova corrispondenza nell'art. 3, comma 1, lett. *e)*, del d.P.R. n. 380/2001 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» che qualifica tali interventi come nuova costruzione.

In sintesi è oggi possibile, secondo l'ordinamento regionale, che i mezzi mobili messi a disposizione del gestore del campeggio (cioè, usando la terminologia della norma impugnata, della «struttura turistico ricettiva regolarmente autorizzata») rientrino nell'ordinaria gestione del campeggio stesso e non richiedano uno specifico titolo abilitativo, purchè siano destinati ad assolvere ad una funzione temporanea (più o meno lunga) e come tale individuabile, perché è stabilito un termine per la loro rimozione, termine che deve risultare o nel titolo abilitativo che consente gli interventi o nel provvedimento che autorizza l'esercizio del campeggio.

La norma qui contestata elimina invece tale termine, perché ammette che i mezzi mobili siano collocati permanentemente, e in tal modo non è più previsto il rispetto di un termine di scadenza entro il quale rimuovere la struttura: così si consente una trasformazione del territorio incontrollata, anche dal punto di vista paesaggistico, e al di fuori da ogni forma di pianificazione.

Ciò determina una lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio, attribuite alla potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 25, secondo comma, lettere* a), f), g), h), *per violazione degli articoli 117, 118 e 120 Cost., anche sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione.*

Le impugnate disposizioni — nel dettare i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa da parte del Governo per la disciplina della localizzazione di impianti di produzione di energia nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, di sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radiottivi — prevedono:

che dovrà essere prevista la possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione (lett. *a*);

che dovranno essere determinate le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'art. 120 Cost. (lett. *f*);

che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata (lett. *g)*;

che l'autorizzazione unica è rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate e che tale provvedimento sostituisce ogni atto necessario per la realizzazione delle opere, ad eccezione della VIA e della VAS (lett. *h*).

2.a) La disposizione contenuta nella citata lettera *a)* appare incostituzionale per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., anche sotto il profilo della lesione del principio della leale collaborazione. Dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione significa che le stesse diventano possibili aree in cui localizzare gli impianti di produzione di energia elettrica nucleare.

La norma è molto estesa, non contiene indicazioni che permettano di capire i limiti della suddetta dichiarazione, senza alcuna previsione di una intesa o analoga forma di raccordo con le regioni territorialmente interessate.

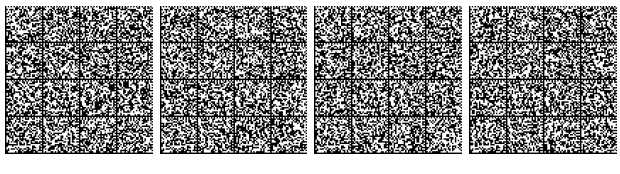
Invece la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia rientra nella potestà legislativa concorrente, come pure è indubbio che la individuazione delle aree in cui allocare gli impianti in oggetto interferisce con materie di competenza regionale, come il governo del territorio, la tutela della salute, il turismo e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Trova perciò applicazione il principio più volte affermato dalla Corte costituzionale, per cui quando lo Stato decide di allocare a se stesso ai sensi dell'art. 118 Cost. la titolarità di funzioni amministrative, dettando quindi anche la necessaria disciplina legislativa incidente in ambiti rientranti nella competenza regionale, deve essere prevista l'intesa con le regioni, a salvaguardia delle loro attribuzioni costituzionalmente previste (sentenze n. 303/2003; n. 6/2004; 383/2005).

2.b) La disposizione contenuta nella citata lett. *f)* non dovrebbe essere ritenuta applicabile nei confronti delle regioni, non rientranti tra gli enti locali. Ma, nella denegata ipotesi in cui la stessa fosse invece ritenuta applicabile in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, essa sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost.

In particolare la previsione del potere sostitutivo, a fronte della mancata intesa, è incostituzionale, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., così come interpretati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 303/2003 e 6/2004: l'intesa, infatti, è la tipica manifestazione del consenso regionale ad un atto e costituisce pertanto l'esercizio di un potere di autonomia che, per natura, non è sostituibile.

Per questo la norma appare particolarmente lesiva delle attribuzioni regionali perché, di fatto, vanifica la previsione dell'intesa, rimettendo allo Stato la possibilità di decidere unilateralmente.



Nella richiamata sentenza n. 6/2004 la Corte costituzionale, proprio in riferimento alla materia dell'energia ed al procedimento di autorizzazione in esame, ha dichiarato che l'intesa è da considerarsi di natura forte, «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», stante l'impatto che una struttura produttiva come l'impianto energetico ha su molteplici funzioni regionali (governo del territorio, tutela della salute, turismo, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, ecc.).

La norma in esame, con la previsione che il mancato raggiungimento dell'intesa consente l'attivazione del potere sostitutivo e, dunque, la unilaterale conclusione del procedimento da parte dello Stato, si pone in netto contrasto con il suddetto orientamento espresso dalla Corte costituzionale, violando gli artt. 117 e 118 Cost. perché le competenze regionali non possono più trovare espressione in quel punto di equilibrio rappresentato dall'intesa forte. Inoltre l'attivazione di tale potere sostitutivo è ammessa indifferentemente sia a fronte dell'inerzia, sia a fronte del ben diverso caso in cui l'intesa non sia raggiunta perché è stato espresso 1'articolato dissenso.

In tal caso l'applicazione del principio di leale collaborazione impone di trovare una diversa soluzione su cui sia raggiungibile l'intesa e non certo di prevedere la sostituzione dell'amministrazione regionale.

Il legislatore statale è chiamato a procedimentalizzare l'intesa, per assicurarne il carattere «forte»; la legge dovrà dunque disciplinare un procedimento teso a favorire l'avvicinamento delle parti su una posizione consensuale.

Diversamente l'intesa viene declassata in un parere non vincolante; ma questo non è compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze e con il principio di leale collaborazione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 6 e 27 del 2004).

Nel caso in esame il legislatore statale non ha previsto criteri direttivi volti ad assicurare la disciplina del procedimento dell'intesa sì da garantirne il carattere «forte», necessario per il rispetto delle competenze costituzionali di tutti gli enti di governo coinvolti.

La disposizione viola altresì l'art. 120 Cost. Infatti, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 383 del 2005» il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato. Nell'attuale situazione, infatti, come questa Corte ha più volte ribadito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 (*cfr.*, da ultimo, le sentenze n. 242 e n. 285 del 2005), tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale. L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e regioni. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-*bis* nell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003».

La norma contenuta nella lett. *f)* — ove ritenuta applicabile alle regioni — non appare rispondente ai principi suddetti e viola perciò le competenze regionali e l'art. 120 Cost.

2.c) Le lettere *g)* e *h)* prevedono che l'autorizzazione unica sia rilasciata dal Ministero previa intesa con la Conferenza unificata e che la regione partecipa al procedimento unico finalizzato al rilascio di detta autorizzazione, senza che sia assicurato un ruolo più incisivo alla regione stessa che sarebbe invece necessario, considerando le molteplici competenze regionali coinvolte in tale procedimento: governo del territorio, tutela della salute, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, turismo, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Tali previsioni non appaiono conformi agli artt. 117 e 118 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

Infatti quando il legislatore statale dispone la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in materie di competenza regionale *ex* art. 117 Cost., emanando quindi anche la relativa disciplina legislativa, è necessario che la legislazione sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti e che la funzione amministrativa sia esercitata, secondo il canone della leale collaborazione, in raccordo con la regione interessata.

Come già rilevato, con specifico riferimento al settore energetico, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l'intesa è di tipo «forte» perchè deve essere assicurata una codeterminazione paritaria tra soggetti dotati entrambi di competenze costituzionali (sentenza n. 6 del 2004 e ancora 383 del 2005 sopra citata).

L'intesa prevista con la Conferenza unificata dalla lettera *g)* non appare sufficiente per i fini in esame.

Vero è che la sentenza n. 383 del 2005 riconosce la Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle regioni e degli enti locali, tutti incisi dalle diverse politiche del settore energetico; ma ciò ai fini dell'adozione della legislazione statale che disponga la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative allo Stato: tale legislazione, infatti deve essere adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti e, per questo scopo, è riconosciuta valida la Conferenza unificata.

Diversa è invece l'intesa necessaria, a valle, al momento dell'esercizio della funzione amministrativa che lo Stato si è trattenuto. In tal caso solo l'intesa con la regione direttamente interessata può garantire il rispetto delle attribuzioni regionali. Altrimenti infatti, nell'ambito della conferenza unificata, la «voce» della regione che direttamente verrà incisa da quel determinato provvedimento autorizzatorio (il quale sostituisce tutti gli atti di assenso, anche urbanistici) non avrebbe alcuna incidenza.

In sostanza, l'intesa con la Conferenza unificata può costituire lo strumento sufficiente a fronte di norme legislative e di disposizioni generali, indirizzi, criteri e linee guida perché tutte queste hanno ad oggetto misure generali rivolte all'intero sistema delle autonomie; viceversa, a fronte dello specifico atto autorizzatorio, è costituzionalmente indispensabile l'intesa con la regione interessata.

Ciò trova conferma nella sentenza n. 383/2005, ove si rileva che «la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di un delicato potere amministrativo, per di più connesso con una molteplicità di altre funzioni regionali, quanto meno in tema di tutela della salute e di governo del territorio, deve essere accompagnato dalla previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e le regioni e le province autonome direttamente interessate».

Per i suddetti motivi le disposizioni di cui alle lettere *f)* e *g)* non appiono conformi agli artt. 117 e 118 Cost., anche per la lesione del principio della leale collaborazione.

P. Q. M.

Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9 e dell'art. 25, comma 2, lettere a), f), g), h) *della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.*

Firenze-Roma, addì 28 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: MARTINI

È autentica: Avv. Lucia Bora.

09C0611

N. **70**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009
(della Regione Umbria)

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata carenza di intesa con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.

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

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Obbligo di determinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti - Lamentata mancanza di coinvolgimento delle Regioni sia nelle intese sia nell'esercizio del potere sostitutivo, nella parte in cui esso possa risultare legittimo - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *f)*.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, primo comma, e 120.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.

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

Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata omessa previsione dell'intesa Stato-Regioni per la definizione «in astratto» e dell'intesa con la singola Regione interessata - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1.

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

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Ritenuta natura di norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute non costituente principio fondamentale, nonché lamentata vanificazione del contenuto dell'intesa che la Regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto prevista dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002 - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 21 settembre 2009, n. 1300 (doc. 1), rappresentata e difesa, come procura speciale rogata dal notaio dott. Marco Carbonari del collegio di Perugia in data 25 settembre 2009, rep. n. 72566, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di 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 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 176, supp. ord. del 31 luglio 2009, in relazione alle seguenti disposizioni: art. 25, comma 2, lett. *a)*; art. 25, comma 2, lett. *f)*; art. 25, comma 2, lett. *g)*; art. 26, comma 1, per violazione dell'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione; dell'art. 118, primo comma, della Costituzione; dell'art. 120 della Costituzione; del principio di leale collaborazione, sotto i profili e per i motivi di seguito indicati.

FATTO

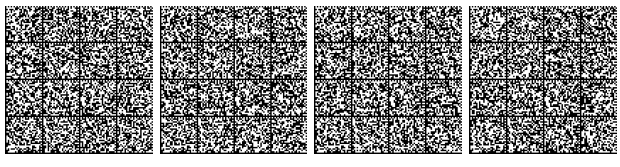
La legge 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, contiene in primo luogo — come è ben noto — la fondamentale decisione assunta dal Parlamento di tornare a produrre energia nucleare nel territorio italiano.

La Regione Umbria prende atto di questa scelta, che compete agli organi rappresentativi della comunità nazionale, pur con il rammarico che la mancata riforma delle strutture parlamentari e prima ancora l'omessa attivazione della partecipazione regionale alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non abbiano consentito alle regioni di prendere parte a questa scelta nelle corrette sedi legislative.

Fuori discussione dunque in questa sede la scelta di base, rimane tuttavia la necessità di salvaguardare lo specifico ruolo delle regioni, in quanto titolari costituzionali della potestà legislativa nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare in materia di governo del territorio, di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e di tutela della salute, nonché nelle altre materie nelle quali non sia prevista la potestà legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Tale specifico ruolo deve essere salvaguardato con riferimento sia alle regioni nel loro insieme, sia alle regioni che siano poi direttamente interessate dagli insediamenti delle centrali.

Viene particolarmente in considerazione l'art. 25 della legge in questione, che contiene la Delega al Governo in materia nucleare. Esso prevede un ruolo della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in primo luogo (comma 1) nella procedura di emanazione dei decreti legislativi delegati: tale Conferenza, infatti, deve essere «sentita». Anche tale modalità non rappresenta adeguatamente le istanze di partecipazione delle regioni alle scelte generali, e tuttavia, nel vigente assetto dei poteri legislativi nazionali, la ricorrente regione non censura tale disposizione.

Sempre alla Conferenza unificata l'art. 25, comma 2, riconosce un potere di «intesa» nella procedura di rilascio dell'autorizzazione unica relativa ad impianti nucleari (lett. *g*).



Rimangono invece assenti, tra i principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega, disposizioni che garantiscano la salvaguardia dei compiti e dei poteri costituzionali delle regioni, là dove esse siano singolarmente e direttamente interessate da uno specifico impianto nucleare.

Ciò vale in primo luogo in relazione all'art. 25, comma secondo, lett. *a)*, ai sensi del quale i decreti legislativi dovranno contenere la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione».

La Regione Umbria contesta tale disposizione, per i motivi che saranno di seguito esposti, in quanto essa non prevede che sulla individuazione e definizione dei siti di interesse strategico nazionale sia prevista l'intesa della regione interessata.

Ancora, lo stesso art. 25, comma 2, lett. *g)*, che pure riconosce alla Conferenza unificata un potere di «intesa» nella procedura di rilascio dell'autorizzazione unica relativa ad impianti nucleari, non riconosce lo stesso potere alla regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale.

Di qui l'ulteriore impugnazione di tale disposizione sotto questo profilo.

Infine — quanto all'art. 25 — il principio direttivo di cui alla lett. *f)* comporta che il legislatore delegato preveda la «determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'art. 120 della Costituzione». Ora, in primo luogo non è chiaro se tra le «necessarie intese con i diversi enti locali» di cui al principio direttivo debbano intendersi comprese quelle — non meno necessarie ad avviso della Regione Umbria, con le regioni singolarmente interessate; e nel caso positivo non si vede come possa essere legittimo che lo Stato si sostituisca alla regione nel dare la propria intesa. In ogni modo, la norma non prevede alcun coinvolgimento delle regioni né nelle intese né nell'esercizio del potere sostitutivo, nella parte in esso possa risultare legittimo. Viene poi qui in considerazione l'art. 26, comma 1, della stessa legge n. 99 del 2009, secondo il quale «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale». Inoltre è previsto che la Conferenza unificata si esprima «entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito».

La ricorrente regione ritiene che anche tale disposizione sia illegittima, nella parte in cui prevede il semplice parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa tra le regioni e le autonomie locali, da un lato, e lo Stato, dall'altro.

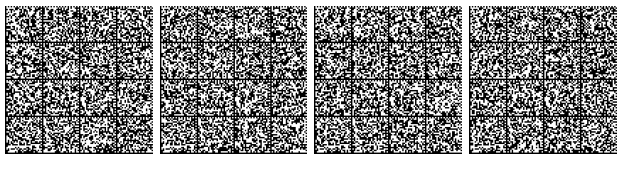
Oltre alle disposizioni sopra illustrate relative alla produzione dell'energia mediante centrali nucleari, la legge n. 99 del 2009 contiene anche altre Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico, secondo quanto recita la rubrica dell'art. 27.

Interessa qui in particolare il comma 27, il quale applica ora «le disposizioni di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33», agli «impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva».

Poiché l'art. 5-*bis* richiamato dispone che per le centrali da esso individuate (ma ora innovate dalla nuova disposizione) «si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», il combinato delle due disposizioni produce il venir meno sia dei vincoli previsti dalla legislazione statale, sia di quelli previsti dalla normativa regionale.

La ricorrente regione ritiene che tale disposizione sia illegittima, in quanto essa non costituisce un principio fondamentale della materia, al cui rispetto la legislazione regionale sia costituzionalmente tenuta, ma una norma derogatoria che compromette quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc., alla quale sia la potestà legislativa statale che quella regionale sono preordinate. Essa, inoltre, svuota di contenuto l'intesa che la regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto, prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (recante «Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale», convertito in legge 9 aprile 2002, n. 55.

Le impugnate disposizioni si rivelano dunque ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di



DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett.* g).

L'art. 25, comma secondo, lett. *g)*, pone come criterio direttivo della delega che il legislatore delegato preveda «che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

Come risulta dal testo, è previsto che l'autorizzazione unica (che — a termini del principio stabilito con la successiva lettera *h* — «sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati», ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica), sia assunta con l'intesa della Conferenza unificata.

Tuttavia, tale previsione si rivela ugualmente illegittima nella parte in cui essa non pone il principio — ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente dovuto — secondo il quale la localizzazione dell'impianto richiede altresì l'intesa della regione nel cui ambito esso deve essere realizzato.

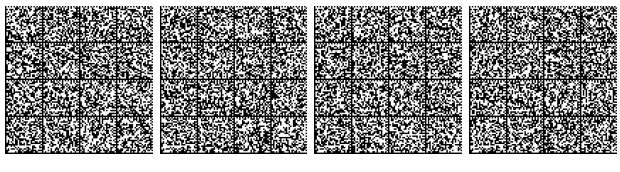
Premesso che è pacifico che il coinvolgimento della Conferenza non può essere ritenuto equivalente o sostitutivo di quello della regione interessata (evidentemente diverso, infatti, è il tipo e l'ambito degli interessi che nelle due sedi sono esaminati), la necessità del consenso di questa in relazione alla localizzazione di grandi opere, la cui realizzazione imprima al territorio una caratterizzazione tanto forte da incidere sulla sua complessiva destinazione e su tutti gli interessi che in esso insistono, è implicita nel sistema di applicazione del principio di sussidiarietà sin dalla sentenza fondante n. 303 del 2003, nella quale espressamente si afferma che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (punto 4.1 in diritto): ed è esattamente questo valore che nella stessa sentenza viene attribuito all'intesa regionale rispetto al Programma delle opere strategiche approvato dal CIP E in base alla legge n. 443 del 2001.

Questo principio è stato ribadito proprio in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica» dalla già ricordata sentenza n. 6 del 2004, nella quale la legittimità costituzionale della normativa statale impugnata è stata affermata proprio in ragione della circostanza che «l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la regione interessata"» (punto 7 in diritto). Ed in questa occasione la Corte ha sottolineato che si deve trattare di «un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento — come, del resto, ha riconosciuto anche l'avvocatura dello Stato — a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc».

Particolare importanza riveste poi la sentenza n. 62/2005, che riguarda la questione dello stoccaggio dei rifiuti nucleari (e dunque un oggetto vicino a quello della presente controversia).

Tale sentenza in primo luogo ribadisce che, quando gli interventi necessari realizzati dallo Stato in vista di interessi unitari di tutela ambientale «concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (*cfr.* sentenza n. 303» del 2003)» (punto 16 in diritto).

Di seguito la sentenza rileva che nel caso era stato prevista sulla individuazione del sito l'intesa con la Conferenza unificata, e valuta come corretta questa previsione. Essa tuttavia prosegue osservando che «quando però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata», e che «non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola regione interessata» (punto 17 in diritto).



Il principio della necessaria intesa con la regione interessata viene ulteriormente ribadito con la sentenza n. 383 del 2005, in relazione alla individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, ove pure si afferma la necessità «che anche tale individuazione sia effettuata d'intesa con le regioni e le province autonome interessate» (punto 25 in diritto).

Ad avviso della ricorrente regione la denunciata illegittimità, consistente nella mancata indicazione quale principio e criterio direttivo della necessità dell'intesa con la regione interessata in relazione alla localizzazione della centrale, non viene meno per il fatto che la successiva lett. *h)* prevede che «l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei princìpi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241».

A parte la genericità dell'espressione «amministrazioni interessate», e pur dando per scontato che tra esse vadano incluse le regioni, l'istituto dell'intesa implica uno specifico rapporto bilaterale tra lo Stato e la regione interessata, costituito da una altrettanto specifica trattativa tra due parti, ed assistito da un dovere particolare di attenzione e di reciproca collaborazione.

Tale rapporto speciale non può essere diluito e confuso in una generica partecipazione al procedimento quale «amministrazione interessata», ed è dunque del tutto insufficiente il principio espresso da tale lett. *h)*. Ciò anche se — a termini della legge n. 241 del 1990 — il dissenso espresso dalla regione conduca (come previsto dall'art. 14-*quater*, comma 3-*bis* di tale legge) ad una determinazione sostitutiva rimessa alla Conferenza Stato-regioni — se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali — o alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale, per terminare nella competenza ultima del Consiglio dei ministri ove il dissenso non risulti con tali mezzi superato.

La necessità del rapporto specifico di intesa quanto alla localizzazione delle centrali non rimane dunque adeguatamente sostituito dalla sia pur qualificata partecipazione al procedimento.

Del resto, tale specificità — ed insieme una possibile diversa soluzione — è bene dimostrata, all'interno della stessa legge qui impugnata, dal nuovo testo dell'art. 1-*sexies*, comma 4-*bis*, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290), introdotto ora dall'art. 27, comma 24 della legge n. 99 del 2009.

Tale comma 4-*bis*, nel suo testo originario, era stato appunto dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 383 del 2005, sopra citata (come sopra ricordato, esso prevedeva un «potere sostitutivo» statale in caso di mancata intesa con la regione interessata). Ora, in sostanziale esecuzione della sentenza n. 383, il nuovo comma 4-*bis* del decreto dispone (per quanto qui interessa) come segue:

«In caso di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione, entro i novanta giorni successivi al termine di cui al comma 3, si provvede al rilascio della stessa previa intesa da concludere in un apposito comitato interistituzionale, i cui componenti sono designati, in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti e dalla regione o dalle regioni interessate. Ove non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al primo periodo, si provvede all'autorizzazione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della regione o delle regioni interessate, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

Dunque, è la stessa legge statale, guidata in questo caso dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, ad indicare la via idonea a preservare i caratteri specifici dell'intesa e la sua peculiare rilevanza anche là dove — per le esigenze unitarie codificate nel principio di sussidiarietà — alla regione interessata non possa spettare la parola definitivamente finale.

Di qui l'illegittimità costituzionale della impugnata disposizione, nella parte in cui non prevede che l'autorizzazione unica debba essere rilasciata previa intesa con la regione interessata.

2) *Illegittimità costituzionale dell'rt. 25, comma 2, lett.* a).

L'art. 25, comma secondo, lett. *a)*, pone come criterio direttivo della delega la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione».

La regione non contesta, ovviamente, la necessità che i siti delle centrali nucleari siano soggetti a speciali forme di vigilanza e protezione. Ritiene invece di dovere essere coinvolta sia nella esatta individuazione dell'area da qualificare come «di interesse strategico nazionale», sia nella stessa individuazione delle forme di vigilanza e protezione.

Ciò nell'ipotesi che non si tratti qui semplicemente di un problema di ordine pubblico, ma che la qualifica in questione conferisca ad aree non necessariamente coincidenti con quella della centrale nucleare strettamente intesa uno *status* territoriale speciale, comportante uno specifico regime dell'attività urbanistica ed edilizia, intrecciandosi così con la materia del governo del territorio e con tutti gli interessi inerenti a tale vastissima materia.

Per quanto qui risulta, la qualificazione di aree come di interesse strategico nazionale ha nella legislazione un precedente specifico nell'art. 2, comma 4 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (convertito in legge n. 123 del 2008 e modificato dall'art. 2-*bis* della legge n. 210 del 2008), secondo il quale «i siti, le aree, le sedi degli uffici e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale, per le quali il Sottosegretario di Stato provvede ad individuare le occorrenti misure, anche di carattere straordinario, di salvaguardia e di tutela per assicurare l'assoluta protezione e l'efficace gestione».

La ricorrente regione ritiene che — nel quadro sopra delineato — debba essere stabilito come vincolo costituzionale nella stessa legge di delega che all'individuazione dell'area e delle relative misure di protezione debba procedersi d'intesa con la regione o le regioni direttamente interessate, per le stesse ragioni per le quali l'intesa risulta necessaria — come sopra esposto — in relazione alla stessa localizzazione della centrale.

Ne risulta dunque — nella indicata prospettiva — l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, in quanto non prevede il necessario coinvolgimento delle regioni interessate.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1.*

L'art. 26, comma 1, attribuisce al CIPE il compito di deliberare «le tipologie degli impianti di produzione elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale».

Si noti che sia la definizione astratta delle tipologie sia la definizione della tipologia di un determinato impianto incidono sui livelli di sicurezza e sull'impatto complessivo sul territorio e su tutti gli interessi che su di esso insistono, in larghissima misura affidati alla competenza regionale.

In quanto si tratti di una competenza normativa secondaria nella materia della produzione dell'energia, il suo esercizio non spetta allo Stato secondo le ordinarie regole di competenza, quali poste dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione: il quale — come ben noto — limita il potere regolamentare dello Stato alle sole materie di potestà legislativa esclusiva.

Se dunque si applicassero tali ordinari criteri di competenza, l'esercizio del predetto potere regolamentare da parte del CIPE risulterebbe illegittimo.

Ove tuttavia si ritenga che — stante la peculiarità della materia — la competenza statale possa giustificarsi eccezionalmente in forza del principio di sussidiarietà, allora saranno pur sempre costituzionalmente necessari i consueti correttivi, in termini di partecipazione delle regioni attraverso le necessarie intese.

Si tratta qui dunque da un lato della necessità dell'intesa — anziché del semplice parere — della Conferenza Stato-Regioni o unificata, in quanto il CIPE definisca «in astratto» le tipologie ammissibili su tutto il territorio nazionale.

Si tratta altresì, dall'altro lato, della necessità dell'intesa con la singola regione interessata, in quanto il CIPE deliberi la tipologia di un singolo determinato impianto, da collocare in una regione determinata.

Di qui l'illegittimità costituzionale della disposizione in quanto non prevede tali intese.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 27.*

L'art. 27, composto da ben 47 commi, contiene diverse Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico.

Al comma 27 esso dispone che «agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva, si applicano, alle condizioni ivi previste, le disposizioni di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33».

A sua volta, l'art. 5-*bis* richiamato, intitolato Riconversione di impianti di produzione di energia elettrica, dispone al suo unico comma che «per la riconversione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentirne l'alimentazione a carbone o altro combustibile solido, si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152». Dispone altresì che tale disposizione «si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

In definitiva, il risultato della nuova disposizione, comprensiva della parte che essa «riprende» dalla precedente, è che alle centrali a carbon fossile non vi sarebbero più limiti di localizzazione: né per quelli di «nuova generazione» (se allocati in impianti industriali dismessi), né per quelli esistenti (anche di vecchia generazione), per i quali sia stato richiesto un aumento di potenza, alla sola condizione dell'abbattimento delle emissioni del 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti.

Ad avviso della ricorrente regione, lo sganciamento della localizzazione o dell'espansione di impianti in ogni modo altamente inquinanti come le centrali a carbone da ogni vincolo di localizzazione viola la potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio e di tutela della salute, oltre che quella in materia di produzione dell'energia.

In effetti, tale disposizione non contiene un principio fondamentale, ma è al contrario una norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute. Il carattere derogatorio della disposizione si evince dalla sua stessa formulazione («si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale»).

La compromissione delle potestà legislativa ed amministrativa regionale nelle indicate materie — chiamata dalla Costituzione a muoversi in un quadro di principi fondamentali, e non sulla base di norme derogatorie sconnesse da ogni sistema di tutela — sarebbe ancora più grave ove la disposizione impugnata dovesse intendersi nel senso che la regione, in sede di rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (recante «Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale», convertito in legge 9 aprile 2002, n. 55), non può far valere ad eventuale motivazione del proprio diniego ragioni attinenti alla tutela di un corretto assetto territoriale, a protezione degli interessi ad una ordinata convivenza delle persone in un ambiente salubre e preservato.

Ove così fosse, infatti, la prevista intesa, pur rimanendo formalmente richiesta, finirebbe per perdere oggetto e consistenza, dal momento che attraverso di essa la regione non potrebbe far valere gli interessi che è chiamata dalla Costituzione a tutelare. Ciò appare tanto più lesivo delle competenze costituzionali della regione in quanto codesta stessa Corte costituzionale, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 7 del 2002 ora citato, ha espressamente sancito che l'intesa in esso prevista «va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento — come, del resto, ha riconosciuto anche l'avvocatura dello Stato — a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.».

Ove dunque tutti tali interessi dovessero considerarsi come «limiti di localizzazione territoriale» che la regione non può più far valere, verrebbe meno con ciò il principio stesso dell'intesa: il quale — a termini della stessa sentenza ora ricordata — costituisce poi il fondamento che legittima in forza del principio di sussidiarietà l'assunzione di funzioni legislative ed amministrative statali, oltre al ruolo riconosciuto al legislatore statale dall'art. 117, terzo comma, nelle materie di potestà legislativa regionale, concorrente con quella statale.

Ne risulta dunque l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in quanto essa non costituisce un principio fondamentale della materia ma una norma derogatoria che compromette quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc., alla quale sia la potestà legislativa statale che quella regionale sono preordinate ed in quanto essa svuota di contenuto l'intesa che la regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto.

P. Q. M.

La Regione Umbria, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni, sotto i profili e per i motivi sopra indicati.

Padova-Roma, addì 28 settembre 2009

Prof. avv. Giandomenico FALCON - *Avv.* Luigi MANZI

09C0612

N. **71**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009
(della Regione Liguria)

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione - Lamentata carenza di intesa con le Regioni territorialmente interessate, nonostante l'incidenza su materie di competenza regionale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *a)*.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Ritenuta natura di norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute non costituente principio fondamentale, nonché lamentata vanificazione del contenuto dell'intesa che la Regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto prevista dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002 - Ricorso della Regione Liguria - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali nelle materie di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, della tutela della salute, nonché nelle materie di competenza residuale, lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, Claudio Burlando, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 25 settembre 2009, n. 1262 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Barbara Baroli dell'ufficio legale della regione e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di 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 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 176, supp. ord. del 31 luglio 2009, in relazione alle seguenti disposizioni: art. 25, comma 2, lett. *a)*; art. 25, comma 2, lett. *g)*; art. 27, comma 27, per violazione dell'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione; dell'art. 118, primo comma, della Costituzione; del principio di leale collaborazione, sotto i profili e per i motivi di seguito indicati.

FATTO

La legge 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, contiene in primo luogo — come è ben noto — la fondamentale decisione assunta dal Parlamento di tornare a produrre energia nucleare nel territorio italiano.

La Regione Liguria prende atto di questa scelta, che compete agli organi rappresentativi della comunità nazionale, pur con il rammarico che la mancata riforma delle strutture parlamentari e prima ancora l'omessa attivazione della partecipazione regionale alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non abbiano consentito alle Regioni di prendere parte a questa scelta nelle corrette sedi legislative.

Fuori discussione in questa sede la scelta di base, rimane tuttavia la necessità di salvaguardare lo specifico ruolo sia delle Regioni, in quanto titolari costituzionali della potestà legislativa nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare in materia di governo del territorio, di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e di tutela della salute, nonché nelle altre materie nelle quali non sia prevista la potestà legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Tale specifico ruolo deve essere salvaguardato con riferimento sia alle regioni nel loro insieme, sia alle regioni che siano poi direttamente interessate dagli insediamenti delle centrali.

Viene particolarmente in considerazione l'art. 25 della legge in questione, che contiene la Delega al Governo in materia nucleare. Esso prevede un ruolo della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in primo luogo (comma 1) nella procedura di emanazione dei decreti legislativi delegati: tale Conferenza, infatti, deve essere «sentita». Anche tale modalità non rappresenta adeguatamente le istanze di partecipazione delle regioni alle scelte generali, e tuttavia, nel vigente assetto dei poteri legislativi nazionali, la ricorrente regione non censura tale disposizione.

Sempre alla Conferenza unificata l'art. 25, comma 2, riconosce un potere di «intesa» nella procedura di rilascio dell'autorizzazione unica relativa ad impianti nucleari (lett. *g)*.

Rimangono invece assenti, tra i principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega, disposizioni che garantiscano la salvaguardia dei compiti e dei poteri costituzionali delle regioni, là dove esse siano singolarmente e direttamente interessate da uno specifico impianto nucleare.

Ciò vale in primo luogo in relazione all'art. 25, comma secondo, lett. *a)*, ai sensi del quale i decreti legislativi dovranno contenere la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione».

La Regione Liguria contesta tale disposizione, per i motivi che saranno di seguito esposti, in quanto essa non prevede che sulla individuazione e definizione dei siti di interesse strategico nazionale sia prevista l'intesa della regione interessata.

Inoltre, lo stesso art. 25, comma 2, lett, *g)*, che pure riconosce alla Conferenza unificata un potere di «intesa» nella procedura di rilascio dell'autorizzazione unica relativa ad impianti nucleari, non riconosce lo stesso potere alla regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale. Di qui l'ulteriore e fondamentale impugnazione di tale disposizione sotto questo profilo.

Oltre alle disposizioni sopra illustrate relative alla produzione dell'energia mediante centrali nucleari, la legge n. 99 del 2009 contiene anche altre Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico, secondo quanto recita la rubrica dell'art. 27.

Interessa qui in particolare il comma 27, il quale applica ora «le disposizioni di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33», agli «impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva».

Poiché l'art. 5-*bis* richiamato dispone che per le centrali da esso individuate (ma ora innovate dalla nuova disposizione) «si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», il combinato delle due disposizioni produce il venir meno sia dei vincoli previsti dalla legislazione statale, sia di quelli previsti dalla normativa regionale.

Infatti la Regione Liguria ha esercitato le proprie competenze con la legge regionale 29 maggio 2007, n. 22, recate Norme in materia di energia. Tale legge tra l'altro prevede la competenza della regione a stabilire criteri per la localizza-

zione degli impianti (art. 2), stabilisce il sistema della programmazione e pianificazione regionale in materia di energia (art. 3) prevedendo la stipulazione di accordi con i gestori degli impianti di produzione di energia elettrica per finalità di raggiungimento di livelli minimi di efficienza energetica (art. 6).

Inoltre, nella Regione Liguria è vigente il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR), approvato con d.C.R. n. 43/2003 (consultabile sul sito www.bur.liguriainrete.it - Ricerca e consultazione testi), pubblicata nel s.o. n. 5 del 4 febbraio 2004, ed è stato aggiornato con d.C.R. n. 3/2009, pubbl. in B.U.R.L. parte II n. 10/2009.

A sua volta il Piano di risanamento della qualità dell'aria, redatto sulla base di standard sanitari statali, è stato approvato con d.C.R. n. 4 /2006, pubbl. in B.U.R.L. n. 13, parte II del 29 marzo 2006. Con tali due piani la regione ha tra l'altro individuato le aree ove non possono trovare collocazione impianti di produzione dell'energia elettrica. In particolare, il Piano Aria individua le aree urbane con fonti emittenti miste ove, in caso di superamento del limite di accettabilità della qualità dell'aria, non possono essere ubicati nuovi impianti.

La Regione Liguria possiede tre centrali termoelettriche a carbone (La Spezia, Vado Ligure e Genova) per un totale di 1500 MW e siti dismessi, di cui tre di interesse nazionale in via di bonifica o bonificati.

Su tale base, la ricorrente regione ritiene che la disposizione di cui all'art. 27, comma 27, della legge n. 99 del 2009 sia illegittima, in quanto essa non costituisce un principio fondamentale della materia, al cui rispetto la legislazione regionale sia costituzionalmente tenuta, ma una norma derogatoria che compromette quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc., alla quale sia la potestà legislativa statale che quella regionale sono preordinate. Inoltre, essa svuota di contenuto l'intesa che la regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto, prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (recante Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito in legge 9 aprile 2002, n. 55.

Le impugnate disposizioni si rivelano dunque ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell''art. 25, comma 2, lett.* g).

L'art. 25, comma secondo, lett. *g)*, pone come criterio direttivo della delega che il legislatore delegato preveda «che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

Come risulta dal testo, è previsto che l'autorizzazione unica (che — a termini del principio stabilito con la successiva lettera *h)* — «sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati», ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica), sia assunta con l'intesa della Conferenza unificata.

Tuttavia, tale previsione si rivela ugualmente illegittima nella parte in cui essa non pone il principio — ad avviso della ricorrente regione costituzionalmente dovuto — secondo il quale la localizzazione dell'impianto, con le sue determinate caratteristiche, richiede altresì l'intesa della Regione nel cui ambito esso deve essere realizzato.

Premesso che è pacifico che il coinvolgimento della Conferenza non può essere ritenuto equivalente o sostitutivo di quello della regione interessata (evidentemente diverso, infatti, è il tipo e l'ambito degli interessi che nelle due sedi sono esaminati), la necessità del consenso di questa in relazione alla localizzazione di grandi opere, la cui realizzazione imprima al territorio una caratterizzazione tanto forte da incidere sulla sua complessiva destinazione e su tutti gli interessi che in esso insistono, è implicita nel sistema di applicazione del principio di sussidiarietà sin dalla sentenza fondante n. 303 del 2003, nella quale espressamente si afferma che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (punto 4.1 in diritto): ed è esattamente questo valore che nella stessa sentenza viene attribuito all'intesa regionale rispetto al Programma delle opere strategiche approvato dal CIPE in base alla legge n. 443 del 2001.

Questo principio è stato ribadito proprio in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica» dalla già ricordata sentenza n. 6 del 2004, nella quale la legittimità costituzionale della normativa statale impugnata è stata affermata proprio in ragione della circostanza che «l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la regione interessata"» (punto 7 in diritto). Ed in questa occasione la Corte ha sottolineato che si deve trattare di «un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento — come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato — a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.».

Particolare importanza riveste poi la sentenza n. 62/05, che riguarda la questione dello stoccaggio dei rifiuti nucleari (e dunque un oggetto vicino a quello della presente controversia).

Tale sentenza in primo luogo ribadisce che, quando gli interventi necessari realizzati dallo Stato in vista di interessi unitari di tutela ambientale «concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (*cfr.* sentenza n. 303 del 2003)» (punto 16 in diritto).

Di seguito la sentenza rileva che nel caso era stata prevista sulla individuazione del sito l'intesa con la Conferenza unificata, e valuta come corretta questa previsione. Essa tuttavia prosegue Osservando, che «quando però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata», e che «non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola regione interessata» (punto 17 in diritto).

Il principio della necessaria intesa con la regione interessata viene ulteriormente ribadito con la sentenza n. 383 del 2005, in relazione alla individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, ove pure si afferma la necessità «che anche tale individuazione sia effettuata d'intesa con le regioni e le province autonome interessate» (punto 25 in diritto).

Ad avviso della ricorrente regione la denunciata illegittimità, consistente nella mancata indicazione quale principio e criterio direttivo della necessità dell'intesa con la regione interessata in relazione alla localizzazione della centrale, non viene meno per il fatto che la successiva lett. *h)* prevede che «l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei princìpi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241».

A parte la genericità dell'espressione «amministrazioni interessate», e pur dando per scontato che tra esse vadano incluse le regioni, l'istituto dell'intesa implica uno specifico rapporto bilaterale tra lo Stato e la regione interessata, costituito da una altrettanto specifica trattativa tra due parti, ed assistito da un dovere particolare di attenzione e di reciproca collaborazione.

Tale rapporto speciale non può essere diluito e confuso in una generica partecipazione al procedimento quale «amministrazione interessata», ed è dunque del tutto insufficiente il principio espresso da tale lett. *h)*. Ciò anche se — a termini della legge n. 241 del 1990 — il dissenso espresso dalla regione conduca (come previsto dall'art. 14-*quater*, comma 3-*bis* di tale legge) ad una determinazione sostitutiva rimessa alla Conferenza Stato-regioni — se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali — o alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale, per terminare nella competenza ultima del Consiglio dei ministri ove il dissenso non risulti con tali mezzi superato.

La necessità del rapporto specifico di intesa quanto alla localizzazione delle centrali non rimane dunque adeguatamente sostituito dalla sia pur qualificata partecipazione al procedimento.

Del resto, tale specificità — ed insieme una possibile diversa soluzione — è bene dimostrata, all'interno della stessa legge qui impugnata, dal nuovo testo dell'art. 1-*sexies*, comma 4-*bis*, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290), introdotto ora dall'art. 27, comma 24 della legge n. 99 del 2009.

Tale comma 4-*bis*, nel suo testo originario, era stato appunto dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza di codesta Corte costituzionale n. 383 del 2005, sopra citata (come sopra ricordato, esso prevedeva un «potere sostitutivo» statale in caso di mancata intesa con la regione interessata). Ora, in sostanziale esecuzione della sentenza n. 383, il nuovo comma 4-*bis* del decreto dispone (per quanto qui interessa) come segue:

«In caso di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione, entro i novanta giorni successivi al termine di cui al comma 3, si provvede al rilascio della stessa previa intesa da concludere in un apposito comitato interistituzionale, i cui componenti sono designati, in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti e dalla regione o dalle regioni interessate. Ove non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al primo periodo, si provvede all'autorizzazione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della regione o delle regioni interessate, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

Dunque, è la stessa legge statale, guidata in questo caso dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, ad indicare la via idonea a preservare i caratteri specifici dell'intesa e la sua peculiare rilevanza anche là dove — per le esigenze unitarie codificate nel principio di sussidiarietà — alla regione interessata non possa spettare la parola definitivamente finale.

Di qui l'illegittimità costituzionale della impugnata disposizione, nella parte in cui non prevede che l'autorizzazione unica debba essere rilasciata previa intesa con la Regione interessata.

2) *Illegittimità costituzionale dell''art. 25, comma 2, lett.* a)

L'art. 25, comma secondo, lett. *a)*, pone come criterio direttivo della delega la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione».

La regione non contesta, ovviamente, la necessità che i siti delle centrali nucleari siano soggetti a speciali forme di vigilanza e protezione. Ritiene invece di dovere essere coinvolta sia nella esatta individuazione dell'area da qualificare come «di interesse strategico nazionale», sia nella stessa individuazione delle forme di vigilanza e protezione.

Ciò nell'ipotesi che non si tratti qui semplicemente di un problema di ordine pubblico, ma che la qualifica in questione conferisca ad aree non necessariamente coincidenti con quella della centrale nucleare strettamente intesa uno *status* territoriale speciale, comportante uno specifico regime dell'attività urbanistica ed edilizia, intrecciandosi così con la materia del governo del territorio e con tutti gli interessi inerenti a tale vastissima materia.

Per quanto qui risulta, la qualificazione di aree come di interesse strategico nazionale ha nella legislazione un precedente specifico nell'art. 2, comma 4 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (convertito in legge n. 123 del 2008 e modificato dall'art. 2-*bis* della legge n. 210 del 2008), secondo il quale «i siti, le aree, le sedi degli uffici e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale, per le quali il Sottosegretario di Stato provvede ad individuare le occorrenti misure, anche di carattere straordinario, di salvaguardia e di tutela per assicurare l'assoluta protezione e l'efficace gestione».

La ricorrente regione ritiene che — nel quadro sopra delineato — debba essere stabilito come vincolo costituzionale nella stessa legge di delega che all'individuazione dell'area e delle relative misure di protezione debba procedersi d'intesa con la regione o le regioni direttamente interessate, per le stesse ragioni per le quali l'intesa risulta necessaria — come sopra esposto — in relazione alla stessa localizzazione della centrale.

Ne risulta dunque — nella indicata prospettiva — l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, in quanto non prevede il necessario coinvolgimento delle regioni interessate.

3) *Illegittimità costituzionale dell''art. 27, comma 27.*

L'art. 27, composto da ben 47 commi, contiene diverse Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico.

Al comma 27 esso dispone che «agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva, si applicano, alle condizioni ivi previste, le disposizioni di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33».

A sua volta, l'art. 5-*bis* richiamato, intitolato Riconversione di impianti di produzione di energia elettrica, dispone al suo unico comma che «per la riconversione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentirne

l'alimentazione a carbone o altro combustibile solido, si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152». Dispone altresì che tale disposizione «si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

In definitiva, il risultato della nuova disposizione, comprensiva della parte che essa «riprende» dalla precedente, è che alle centrali a carbon fossile non vi sarebbero più limiti di localizzazione: né per quelli di «nuova generazione» (se allocati in impianti industriali dismessi), né per quelli esistenti (anche di vecchia generazione), per i quali sia stato richiesto un aumento di potenza, alla sola condizione dell'abbattimento delle emissioni del 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti.

Ad avviso della ricorrente regione, lo sganciamento della localizzazione o dell'espansione di impianti in ogni modo altamente inquinanti come le centrali a carbone da ogni vincolo di localizzazione viola la potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio e di tutela della salute, oltre che quella in materia di produzione dell'energia.

In effetti, tale disposizione non contiene un principio fondamentale, ma è al contrario una norma derogatoria al normale assetto dei principi di governo del territorio e di tutela della salute. Il carattere derogatorio della disposizione si evince dalla sua stessa formulazione («si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale»).

La compromissione delle potestà legislativa ed amministrativa regionale nelle indicate materie — chiamata dalla Costituzione a muoversi in un quadro di principi fondamentali, e non sulla base di norme derogatorie sconnesse da ogni sistema di tutela — sarebbe ancora più grave ove la disposizione impugnata dovesse intendersi nel senso che la regione, in sede di rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (recante «Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale», convertito in legge 9 aprile 2002, n. 55), non può far valere ad eventuale motivazione del proprio diniego ragioni attinenti alla tutela di un corretto assetto territoriale, a protezione degli interessi ad una ordinata convivenza delle persone in un ambiente salubre e preservato.

Ove così fosse, infatti, la prevista intesa, pur rimanendo formalmente richiesta, finirebbe per perdere oggetto e consistenza, dal momento che attraverso di essa la regione non potrebbe far valere gli interessi che è chiamata dalla Costituzione a tutelare. Ciò appare tanto più lesivo delle competenze costituzionali della regione in quanto codesta stessa Corte costituzionale, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 7 del 2002 ora citato, ha espressamente sancito che l'intesa in esso prevista «va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento — come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato — a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.».

Ove dunque tutti tali interessi dovessero considerarsi come «limiti di localizzazione territoriale» che la regione non può più far valere, verrebbe meno con ciò il principio stesso dell'intesa: il quale — a termini della stessa sentenza ora ricordata — costituisce poi il fondamento che legittima in forza, del principio di sussidiarietà l'assunzione di funzioni legislative ed amministrative statali, oltre al ruolo riconosciuto al legislatore statale dall'art. 117, terzo comma, nelle materie di potestà legislativa regionale, concorrente con quella statale.

Ne risulta dunque l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in quanto essa non costituisce un principio fondamentale della materia ma una norma derogatoria che compromette quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc., alla quale sia la potestà legislativa statale che quella regionale sono preordinate ed in quanto essa svuota di contenuto l'intesa che la regione è chiamata a dare rispetto all'autorizzazione dell'impianto.

P. Q. M.

La Regione Liguria, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni, sotto i profili e per i motivi sopra indicati.

Padova-Genova-Roma, addì 28 settembre 2009

Prof. Avv. Giandomenico FALCON - *Avv.* Barbara BAROLI - *Avv.* Luigi MANZI

09C0613

N. **72**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2009
(della Regione Puglia)

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Ritenuta inadeguatezza del livello di coinvolgimento delle Regioni e omesso coinvolgimento della Regione interessata in relazione alla localizzazione degli impianti - Lamentato esautoramento della Regione, titolare di poteri legislativi concorrenti nelle materie di ambiente e governo del territorio, dalle correlate funzioni amministrative - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali concorrenti nelle materie di ambiente e governo del territorio, lesione del principio di leale collaborazione e sussidiarietà.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 120.

Ricorso della Regione Puglia (P.IVA:80017210727), in persona del suo presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Liberti, in virtù di deliberazione di Giunta regionale n. 1754 del 23 settembre 2009 nonché di procura speciale a margine del presente atto, elettivamente domiciliata in Roma presso la Delegazione Regione Puglia, via Barberini, 36;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, elettivamente domiciliato in Roma, in via dei Portoghesi, 12, per l'impugnazione della legge n. 99 del 23 luglio 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2009, supplemento ordinario n. 136, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia» con particolare riferimento all'art. 25, comma 2, lett. *g)*, per violazione del Titolo V della Costituzione e dei principi di leale cooperazione e sussidiarietà.

L'art. 25 della legge n. 99 del 23 luglio 2009, rubricato «Delega al Governo in materia nucleare», al primo comma enuncia che, con tale legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo, recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Al secondo comma enuncia i principi e i criteri direttivi da rispettarsi nell'esercizio della delega di cui al primo comma, compresi dalle lettere da *a)* a *q)*. La lett. *g)* prevede il seguente principio e criterio direttivo: «previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleare a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;».

La Regione Puglia dubita della legittimità costituzionale di tale norma per il seguente

MOTIVO

In relazione agli artt. 117, 118 e 120 del Titolo V della Costituzione (novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in ordine ai poteri concorrenti delle regioni in materia di ambiente e governo del territorio nonché al rispetto del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà. La delega al Governo in materia nucleare, prevista dalla legge n. 99/2009, contrasta con quanto stabilito dal Titolo V della Costituzione in ordine ai poteri concorrenti delle regioni

in materia di ambiente e governo del territorio nonché al rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà in quanto consente al Governo di poter procedere alla costruzione e all'esercizio degli impianti previa sola intesa con la Conferenza unificata, a cui partecipano bensì le regioni e gli enti locali ma con un parere non vincolante. Per la localizzazione degli impianti, poi, è escluso ogni tipo di coinvolgimento della regione, la cui competenza rimarrebbe esclusivamente in capo al Governo.

La difesa della Regione Puglia intende dimostrare la fondatezza dell'odierno ricorso in considerazione del fatto che nelle materie nelle quali le regioni esercitano il potere legislativo concorrente, le regioni stesse non possono essere esautorate dalla correlata funzione amministrativa.

In ragione di quanto affermato, corre l'obbligo di puntualizzare che la legge costituzionale n. 3 del 2001, nel riformare il Titolo V della Parte II della Costituzione, ha apportato una profonda modifica dell'assetto dei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali, anche con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, la quale per la prima volta compare in termini espliciti nel testo costituzionale (art.117, secondo comma, lett. *s*).

Con il d.lgs. n. 152/2006 è stato introdotto il codice dell'ambiente, modificato dai decreti legislativi n. 284/2006, n. 152/2006 e, da ultimo, dal n. 4/2008. Quest'ultimo ha introdotto principi di grande rilevo, tra cui i «Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione», codificati nell'art. 3-quinques, già applicati dal legislatore costituente nell'art. 120, comma 2, ultima parte, allo scopo di delimitare e prefissare i criteri regolativi delle competenze legislative ed amministrative dei singoli soggetti legittimati ad intervenire, con proprie norme o provvedimenti, nella disciplina giuridica dell'ambiente al fine di rendere la loro produzione sinergica, sistematica e non confliggente.

Secondo la nozione tradizionale, il principio di sussidiarietà postulava la prossimità tra il bene amministrato e l'ente amministratore che giustificava l'intervento di quest'ultimo. La differente considerazione dell'ambiente e dell'ecosistema, quali beni sistemici, non scomponibili, multidimensionali, spazialmente e strutturalmente «diffusi» ha portato ad una nuova chiave di lettura del principio di sussidiarietà di cui all'art. 3-*quinques* del nuovo codice dell'ambiente a cui deve ispirarsi la normativa sia statale che regionale in materia ambientale. Tale rivisitazione consente alle regioni di esercitare le proprie funzioni normative ed amministrative non già solo in ragione della massima *vicinitas* tra bene protetto e livello territoriale ma in vista del perseguimento del maggiore grado di protezione della salute e quindi dell'ambiente e del territorio. Al principio di sussidiarietà si ricollega il principio di adeguatezza teso a sua volta a garantire l'applicazione congiunta dei criteri di prossimità del bene e dell'efficacia ed efficienza di un'adeguata tutela.

Il principio di leale collaborazione, nella moderna accezione, cioè dell'atteggiamento permanente da doversi tenere da parte di tutti i livelli territoriali coinvolti, fa sì che la scelta di governo presso il quale allocare la funzione decisoria, sia normativa che amministrativa, non possa essere in alcun modo disancorata dall'esistenza di competenze necessariamente intersecate trai differenti livelli territoriali di governo nonché dallo sviluppo di un *iter* procedimentale diretto a raggiungere appositi accordi ed intese tra le parti coinvolte nell'esercizio di tali competenze composte. È in ragione dell'operatività del principio di leale collaborazione che il legislatore ha inteso prevenire i potenziali conflitti di attribuzione, garantendo il contemperamento degli interessi a livello statale e territoriale in vista di una garanzia equilibrata delle ragioni dell'autonomia locale e di quelle dell'unità nazionale. Codesta Corte, infatti, nella sentenza n. 308/2003, aveva riconosciuto che: «nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione». In maniera più esplicita, il principio è stato ribadito anche nella sentenza n. 248/2004, dove si legge che l'esercizio del potere da parte dello Stato e delle regioni «dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costituiti della Repubblica».

Le norme nazionali in tema di realizzazione di impianti per la produzione di energia nucleare non sembrano tenere nel dovuto conto il ruolo delle regioni, limitandosi a prevedere da parte di queste la possibilità di espressione di un semplice parere in sede di Conferenza unificata e non una precisa intesa con la regione interessata per la «costruzione» e «l'esercizio» di impianti per la produzione di energia nucleare. Qualsiasi funzione delle regioni, poi, è esautorata in ordine alla «localizzazione» degli impianti di che trattasi. Ne deriva che, in applicazione della normativa che la regione Puglia sottopone al vaglio di codesta suprema Corte, l'eventuale parere contrario delle regioni ad accogliere un impianto per la produzione di energia nucleare si appaleserebbe come un semplice parere non vincolante.

Al contrario, il rispetto del ruolo e delle competenze definite dal nuovo titolo V della Costituzione, a sommesso parere di questa difesa, dovrebbe comportare che l'autorizzazione alla realizzazione di impianti per la produzione di energia nucleare debba avere come presupposto imprescindibile una «intesa forte» con le regioni interessate.

Appare evidente che le modalità dei programmi di cui alla legge n. 99/2009 consentano il superamento delle scelte delle regioni e degli enti locali, ripristinando l'eccessivo irrigidimento degli assetti delle competenze, novellato con la legge costituzionale n. 3/2001, in evidente contrasto con le esigenze di flessibilità ispirate al principio di sussidiarietà e imposte dalla variegata e complessa tipologia degli obiettivi di tutela.

I principi delimitativi delle rispettive sfere di intervento statale, regionale e locale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in realtà sono stati oggetto di ripetuta costante affermazione in numerose pronunce di codesta ecc.ma Corte. Già nella sentenza n. 407/2002, si esclude che possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente», giacchè «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata» ma al contrario, «essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». La sentenza in argomento, richiamando la precedente giurisprudenza, ha configurato l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto e «...in quanto tale, deve essere considerato come una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale», senza che ne resti esclusa «la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Anche dalla lettura dei lavori preparatori relativi alla lettera *s)* dell'art. 117, secondo comma della Cost., emerge l'intento del legislatore costituzionale «di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale», senza che «si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato». Per completezza, si richiama la recentissima pronuncia n. 248/2009, depositata il 24 luglio 2009 nella quale codesta ecc.ma Corte ha confermato che «…dalle norme comunitarie che disciplinano il settore, emerge che esse ineriscono del pari alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonchè alla sfera alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente comprese tra quelle elencate nell'art. 117, terzo comma, Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)».

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, la legge n. 99/2009 lede il ruolo della regione e le competenze in materia di tutela del territorio, dell'ambiente e dell'autonomia degli enti locali nella parte in cui: *a)* disciplina la costruzione di impianti per la produzione di energia nucleare, senza prevedere una intesa specifica e vincolante fra Stato e la regione interessata ma semplicemente un parere in sede di Conferenza unificata sulla base di un'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con quelli dell'ambiente e infrastrutture; *b)* non prevede alcuna partecipazione delle regioni in ordine alla localizzazione di detti impianti.

A tal proposito, si richiamano anche le sentenze rese da codesta ecc.ma Corte nell'anno 2005: nn. 242, 285 e 383 nonché la sentenza n. 247/2006 in cui si ribadisce l'ineludibilità delle intese tra Governo e regioni quale pieno riconoscimento della funzione amministrativa delle regioni su materie in cui queste esercitano il loro potere legislativo concorrente.

Si vede, quindi, come la norma denunciata ecceda la competenza statale e, conseguentemente, violi gli arti. 117, 118 e 120 compresi nel Titolo V della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in ordine ai poteri concorrenti delle regioni in materia di ambiente e governo del territorio nonché in ordine al rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

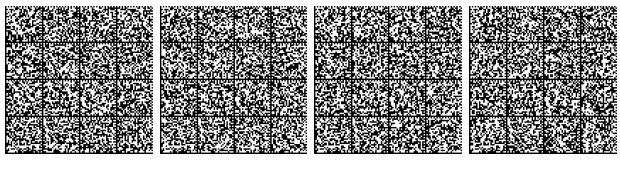
P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede, si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 25, comma 2, lett. g) *della legge n. 99 del 23 luglio 2009.*

Bari-Roma, addì 23 settembre 2009

Avv. Maria LIBERTI

09C0614



N. **73**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009
(della Regione Basilicata)

Energia - Delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate - Adozione dei decreti su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni, titolari di competenze legislative e amministrative quantomeno paritarie, sulla localizzazione degli impianti - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, del governo del territorio, dell'urbanistica, della tutela della salute, dell'ambiente.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 1.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale, nonché inadeguatezza dell'intesa prevista superabile con decisione unilaterale - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, violazione dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.

– Costituzione, artt. 117 e 118.

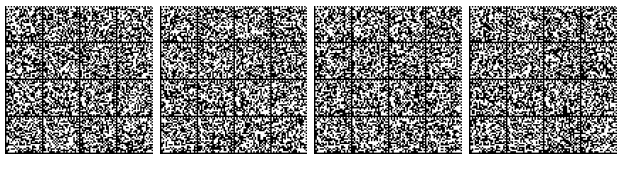
Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni, titolari di competenze legislative e amministrative quantomeno paritarie - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, violazione dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1.

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

Ricorso della Regione Basilicata (C.F. 80002950766), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* dr. Vito De Filippo, rappresentata e difesa, in virtù di mandato a margine del presente atto, dagli avv. Mirella Viggiani e Maurizio Roberto Brancati, domiciliata in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza dell'Ente, via Nizza n. 56;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, domiciliato per la carica c/q l'Avvocatura generale dello Stato in Roma - via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 25, punti 1 e 2, lett. *g)* e 26, comma 1, della legge statale n. 99 del 23 luglio 2009 recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 176 del 31 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 136.



PREMESSA

Con la legge 23 luglio 2009, n. 99, entrata in vigore il 15 agosto 2009, è stata realizzata una massiccia manovra di riforma in materia di strategia energetica nazionale, politica industriale, incentivi alle imprese, class action e misure a tutela dei consumatori, lotta alla contraffazione, enti di internazionalizzazione, camere di commercio e consorzi agrari.

Sono state, conseguentemente, modificate varie norme del codice civile, del codice penale, del codice di procedura penale, del codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005) e dei codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

Il ritorno dell'Italia all'energia nucleare, previsto per il 15 febbraio 2010, viene disciplinato, tra gli altri, dagli articoli di cui in epigrafe, i quali conferiscono al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo utili a prevedere e disciplinare la localizzazione e tipologia degli impianti di produzione energetica e di deposito dei rifiuti radioattivi, nonché le misure compensative per le popolazioni interessate.

Si tratta di una delega che, ancorché da esercitare nel rispetto di delineati principi e criteri direttivi, si appalesa gravemente lesiva dei diritti e prerogative regionali tutelati dalla Costituzione, nonché del principio di cooperazione che deve presiedere ai rapporti fra Stato ed autonomie regionali.

DIRITTO

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

La scelta dei siti in cui allocare impianti di produzione di energia e combustibile nucleare e di deposito dei materiali e rifiuti radioattivi costituisce un'attività fortemente complessa ed articolata.

L'indagine, infatti, deve tenere conto non solo delle qualità fisiche e geologiche del territorio (stabilità geologica del suolo, vulnerabilità dell'area per presenza di falde o acquiferi , sismicità ...) e dei vincoli normativi esistenti in tema di tutela idrogeologica, dei beni di interesse pubblico, delle aree naturali protette etc., ma anche delle caratteristiche antropiche del territorio.

La scelta, quindi, merita di essere preceduta da un articolato processo di valutazione delle caratteristiche fisiche ed antropiche così da poter stabilire, sulla base di criteri di carattere generale, quali debbano essere i requisiti che consentano di qualificare un'area idonea ad ospitare simili impianti.

In base ad una scala ulteriore di parametri dovrà poi stabilirsi un ordine di priorità a livello non solo nazionale ma per aree geografiche omogenee (sovra-regionali, regionali e possibilmente sub-regionali).

Tale composita attività non può prescindere da una metodologia partecipativa utile a mettere in grado le regioni di rappresentare le specificità, anche sociali, del proprio territorio.

Diversamente farebbe difetto, nella scelta della caratterizzazione dei siti, quel concorso di elementi conoscitivi che solo l'istituzione regionale possiede, nonché quella doverosa considerazione per gli interessi della comunità locale.

Il confronto, inoltre, può consentire, attraverso eventuali manifestazioni di interesse, sollecitate dalla previsione di misure compensative in favore delle popolazioni gravate, di candidare alcune aree dove è presente una certa disponibilità sociale.

L'art. 25, al punto 1, recita: «Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

I decreti sono adottati, secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 del presente articolo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.».

La norma oggetto di censura di costituzionalità non prevede alcuna forma di reale coinvolgimento delle Regioni sulla localizzazione degli impianti.

La materia cui verte la disciplina legislativa rientra in quella più ampia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che il legislatore costituzionale ha attribuito alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni.

Codesta ecc.ma Corte (sent. 383/2005) ha richiamato l'attenzione sulla dimensione «nazionale» dell'ambito di attività oggetto della competenza legislativa attribuita alle Regioni, che le legittima a dettare norme che investono il più ampio contesto territoriale contemplato, segno evidente dell'attenzione agli interessi pubblici delle comunità locali meglio tutelati, anche a livello nazionale, da norme di emanazione regionale in un campo, quello energetico, la cui disciplina investe trasversalmente anche altri settori (governo del territorio, urbanistica, tutela della salute, ambiente) rimessi alla competenza regionale.

Il punto 1 dell'art. 25, affidando al Governo la delega a stabilire la localizzazione di centrali di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, di sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, dei sistemi per il deposito definitivo delle scorie radioattive e per la definizione di misure compensative in favore delle popolazioni interessate, estromette totalmente la regione da qualsiasi ruolo decisionale pur avendo questa prerogative quantomeno paritarie.

La violazione denunciata investe anche l'art. 118 della Costituzione perché, nell'assegnare solo allo Stato le competenze *de quibus*, omette completamente di tener conto dei diversi livelli di governo che, in ragione del riparto compiuto dal legislatore costituzionale, devono concorrere a configurare l'assetto normativo del settore.

Riguardo al punto 1, 1ª cpv., dell'art. 25 si rileva che la disposizione prevede che l'adozione dei decreti delegati avvenga su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e delle infrastrutture, previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997 e successive modificazioni.

Nelle materie di legislazione concorrente codesto ecc.mo Consesso ha da tempo auspicato che la disciplina statale, perché non incida significativamente sull'ambito dei poteri regionali, deve risultare limitata a quanto strettamente indispensabile e deve essere adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o deve comunque prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali.

Il parere della Conferenza unificata previsto al citato I cpv. del punto 1 non sostanzia un modulo collaborativo avente queste caratteristiche, idoneo a far ritenere non illegittimamente incisi i poteri regionali dall'intervento statale, trattandosi di un'espressione consultiva, oltretutto non vincolante, insufficiente a mettere al riparo da lesioni alle prerogative dell'ente territoriale.

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

L'art. 25, punto 2, lett. *g)* della legge dispone: «... la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;».

In questo caso il legislatore statale sembra essersi preoccupato di innalzare — dopo aver ritenuto sufficiente un parere della Conferenza unificata nell'ambito del procedimento di adozione dei decreti delegati — il livello di partecipazione della regione attraverso la previsione di un'intesa con la Conferenza unificata.

Anche qui ci troviamo di fronte ad una palese violazione delle prerogative regionali perché la prevista intesa già in passato non è stata ritenuta da codesta ecc.ma Corte bastevole a garantire la tutela degli interessi della regione e delle comunità interessate dalla allocazione degli impianti *de quibus*. In quell'occasione, il giudice delle leggi, a proposito di norme dettate per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio di rifiuti radioattivi (sent. n. 62/2005) ebbe ad osservare che quando si deve provvedere alla localizzazione e realizzazione di impianti finalizzati a queste attività, l'interesse territoriale da prendere in considerazione a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata.

Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente rilevante, della singola regione interessata (*cfr.* sentenze nn. 338 del 1994, 242 del 1997, 303 del 2003 e 6 del 2004).

È dunque necessario, al fine di ricondurre tali previsioni a conformità, che siano previste forme di partecipazione al procedimento della regione interessata, fermo restando che in caso di dissenso irrimediabile possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedimentali.

La legge n. 99/2009 non solo omette di assicurare il coinvolgimento della regione nella modalità richiesta dalla Corte, ma rinvia ad un'intesa che non risulta debba esprimersi, com'è stato più volte evidenziato (tra le altre sentenza n. 383/2005), attraverso atti a struttura bilaterale come tali non superabili con decisione di una sola parte, lo Stato, che diverrebbe, in tal modo, l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.

La necessità che permanga la garanzia della posizione paritaria delle parti deve essere perseguita attraverso la previsione, sul piano legislativo, di meccanismi idonei a superare eventuali fasi di stallo, al fine di favorire il raggiungimento dell'accordo e l'adozione dell'atto finale.

Nulla di tutto questo si rinviene nella norma censurata che merita perciò di essere dichiarata incostituzionale sotto i profili denunciati.

Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

L'art. 26, comma 1, della legge così recita: «Con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito».

L'esigenza e il diritto della regione a «codecidere» le scelte in ordine ad impianti che hanno notoriamente un pesante impatto sull'ambiente, sul paesaggio, sulla salute dei cittadini, sul governo del territorio sono ulteriormente mortificati da questa norma che ne relega il ruolo all'espressione di un parere da parte di un organismo che, nell'esprimersi può non dare voce agli interessi di singole regioni, ognuna portatrice di proprie specificità. Ove ciò non bastasse, la marginalità del coinvolgimento emerge dalla previsione secondo cui, qualora il parere non venga dato nei termini fissati, si intende acquisito positivamente, il che fornisce, ove occorra, la riprova, oltre che del travolgimento dei principi e norme costituzionali di cui si è detto, della sempre più invasiva presenza dello Stato in ambiti ad esso sottratti con buona pace dei disegni riformatori in senso federalistico approvati dal Parlamento.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 25, punto 1 e punto 2, lett. g) *e dell'art. 26, comma 1, della legge 23 luglio 2009 n. 99 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei principi costituzionali di leale collaborazione, sussidiarietà e adeguatezza.*

Potenza-Roma, addì 25 settembre 2009

Avv. Mirella VIGGIANI - *Avv.* Maurizio Roberto BRANCATI

09C0615

N. **74**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009
(della Regione Puglia)

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Impiego pubblico - Dipendenti assenti dal servizio per malattia - Accertamenti medico-legali - Compito istituzionale del Servizio sanitario nazionale, con oneri a carico delle aziende sanitarie locali - Reperimento, a decorrere dal 2010, di una quota di finanziamento nell'ambito delle risorse ordinarie destinate al Servizio sanitario nazionale, da ripartirsi fra le Regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori - Lamentata incidenza sulla organizzazione funzionale e sulle competenze contabili e finanziarie delle aziende sanitarie anziché sulle amministrazioni pubbliche fruitrici delle prestazioni medico-legali, o, in subordine, lamentata natura di normativa di dettaglio riservata alle Regioni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

– Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 23, lett. *e)*, modificativo dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
– Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Nicola Vendola, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvio Mastroviti del foro di Bari in virtù di procura apposta al margine del presente atto e previa deliberazione della Giunta regionale n. 1524 del 7 agosto 2009, integrata da successiva deliberazione n. 1559 dell'8 settembre 2009, elettivamente domiciliata in Roma al viale delle Milizie n. 34 (studio avv. Andrea Botti), per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett *e)*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2009, n. 102, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 4 agosto 2009, n. 179 - suppl. ordinario n. 140.

1. — L'art. 17, comma 23 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», nell'apportare modifiche all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133, *sub* lettera *e)* ha inserito le seguenti disposizioni:

«5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali.

5-*ter*. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamenti destinata agli scopi di cui al comma 5-*bis*, ripartita tra le regioni tenendo conto dell'incidenza sui propri territori di dipendenti pubblici; gli accertamenti di cui al comma i sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

Il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 1° luglio 2009, n. 150.

2. — In sede di conversione in legge, avvenuta con legge 3 agosto 2009, n. 102, alle disposizioni dell'art. 17, comma 23 sono state apportate — per ciò che in questa sede è oggetto di giudizio — le seguenti modificazioni:

«alla lettera *e)*, capoverso 5-*ter*, le parole: "dell'incidenza sui propri territori di dipendenti pubblici" sono sostituite dalle seguenti: "del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori" e le parole: "di cui al comma 1", sono sostituite dalle seguenti: "di cui al medesimo comma 5-*bis*"».

La legge 3 agosto 2009, n. 102 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 4 agosto 2009, n. 179 - suppl. ordinario n. 140.

3. — Invero, sino all'intervento in materia del legislatore statale, mai si è dubitato che le visite medico-fiscali richieste dai datori di lavoro pubblici per i propri dipendenti assenti per malattie fossero a titolo oneroso. Ciò, sul rilievo che, pur spettando al Servizio sanitario nazionale e segnatamente alle unità sanitarie locali (oggi, aziende sanitarie locali) di provvedere alla certificazione dell'assenza per motivi di salute dei dipendenti pubblici (stante la previsione in tal senso dell'art. 14, comma 3, lett. *q)* della legge 23 dicembre 1978, n. 833) e pur rientrando il servizio medico-legale fra i livelli essenziali di assistenza (essendo tale servizio menzionato nell'allegato 1A, par. 1, lett. *G)*, del d.P.C.m. 29 novembre 2001), ciò non di meno va ritenuta la gratuità delle prestazioni necessarie per la certificazione di malattie in caso di assenza dal servizio sia in quanto il citato art. 14 della legge n. 833/1978, nell'elencare le attività proprie delle unità sanitarie locali, non menziona espressamente le prestazioni diagnostiche necessarie al rilascio di tali certifi-

cazioni (come sarebbe stato evidentemente necessario perché le stesse potessero essere comprese nei livelli essenziali di assistenza con atto avente forza di legge), sia in quanto l'allegato 2A, lett. *e)* del citato d.P.C.m. 29 novembre 2001 esclude dall'ambito dei livelli essenziali di assistenza le «certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando sono richieste da disposizioni di legge» (ed invero è fuor di dubbio che la prestazione richiesta al Servizio sanitario nazionale nel certificare l'assenza del dipendente dal servizio, pur avendo ad oggetto l'accertamento di una malattia, esula dalle specifiche prestazioni medico-legali preordinate a finalità di tutela della salute collettiva).

Tali principi sono stati costantemente riaffermati nella giurisprudenza della Corte di cassazione (ad es., sez. I, 28 maggio 2008, n. 13992) e del Consiglio di Stato (ad es., sez. V, 14 novembre 2008, n. 5690) ed hanno legittimato le iniziative assunte da alcune regioni che nell'esercizio della propria potestà amministrativa in materia hanno fissato la regola della onerosità delle visite «fiscali» (ad es., la Regione Toscana, con deliberazione della G.R. n. 622 del 6 giugno 2005, all'origine del contenzioso infine deciso dal Consiglio di Stato con la menzionata sentenza n. 5690/2008).

4. — In tale quadro normativo e giurisprudenziale si inscrive la norma di legge in questione con la quale, oltre a ribadirsi pleonasticamente che «gli accertamenti medico-legali sui dipendenti (pubblici) assenti dal servizio per malattia ..... rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale (e sono) effettuati dalle aziende sanitarie locali su richieste delle amministrazioni pubbliche interessate», ne prevede altresì la gratuità stabilendo che «i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», senza peraltro prevedere a tal fine risorse aggiuntive e quindi un'integrazione del fondo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Tali disposizioni normative risultano invasive della sfera di competenza legislativa assegnata alle regioni dall'art. 117 Cost. e comunque violative delle prerogative previste in favore delle regioni dall'art. 119 Cost., talché la Regione Puglia ha interesse a promuovere la relativa questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'uopo formulando i seguenti

MOTIVI

1. — L'art. 17, comma 23, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, stabilisce — tra l'altro e per ciò che rileva in questa sede — che «all'art. 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni: ... *omissis* ... 5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali.

5-*ter*. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-*bis*, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero di dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-*bis* sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

La norma esprime, in immediata successione logica, due diversi precetti:

a) innanzi tutto stabilisce che gli accertamenti medico legali sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia sono sussumibili nell'ambito della competenza funzionale del Servizio sanitario nazionale;

b) a tale assunto di partenza collega in via immediata e conseguente (quasi che si trattasse del pleonastico accertamento di un corollario logico giuridico immanente nel precetto oggetto di preliminare statuizione) l'ulteriore disposizione per cui i relativi oneri restano a carico del Servizio sanitario nazionale e sono imputati ad una quota parte del finanziamento attribuito in via ordinaria al medesimo Servizio sanitario nazionale, quota oltre la quale non è consentito erogare ulteriori prestazioni.

Ora, a ben vedere, il primo dei precetti di cui alla norma in esame, che non è oggetto di contestazione in questa sede, si risolve nella mera ricognizione di una disposizione già codificata dall'ordinamento, considerato che la competenza funzionale del Servizio sanitario nazionale rispetto «agli accertamenti» ed «alle certificazioni» era già prevista dall'art. 14, comma 3, lett. *q)*, della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Trattasi di una previsione avente portata generale che individua una competenza funzionale «aperta», nell'ambito della quale la giurisprudenza ha costantemente ricondotto anche le prestazioni relative alle certificazioni medico legali in materia di assenza per malattia (*cfr.* Cons. Stato, sez. 1ª, Comm. spec. n. 33165/94; id. Adun. Gen. n. 27 dell'11 ottobre 1984; id., sez. V, 14 novembre 2008, n. 5690; Cass. civ., sez. I, 28 maggio 2008, n. 13992).

Diversa è, invece, la rilevanza sistematica del secondo precetto di cui alla norma in questione concernente la gratuità delle prestazioni medico legali relative alle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, atteso che tale previsione ha un valore significativamente innovativo rispetto alle previgenti disposizioni in materia di organizzazione sanitaria.

Ed invero, la disposizione in esame si inserisce nell'ambito di un contesto normativo da cui emergeva il ben diverso principio della naturale onerosità delle prestazioni in questione.

Sul punto la più accreditata giurisprudenza amministrativa ed ordinaria che ha avuto modo di occuparsi della vicenda aveva concordemente rilevato che, alla luce del quadro normativo previgente all'entrata in vigore della norma in esame, era assolutamente indubbio che gli enti pubblici non potessero usufruire gratuitamente del servizio concernente gli accertamenti medico legali nei confronti dei dipendenti assenti per malattia.

In particolare, è stato lucidamente e convincentemente osservato che:

il fatto «che al servizio sanitario nazionale spetti di certificare l'assenza per motivi di salute dei dipendenti pubblici … non implica la necessaria gratuità delle relative prestazioni, in quanto l'art. 14, comma terzo, lett. *q)*, legge 23 dicembre 1978, n. 833, pur disponendo nel senso della spettanza alle unità sanitarie locali (ora aziende sanitarie locali) della competenza relativa "agli accertamenti, alle certificazioni e a ogni altra prestazione medico legale", è privo di qualsiasi norma sulla gratuità ed onerosità delle relative prestazioni» (Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2008, n. 5690);

dall'art. 69, lett. *e)*, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, si desume «l'esistenza in via generale di prestazioni a pagamento da parte del Servizio sanitario nazionale», che la gratuità delle prestazioni riguarda solo i servizi che devono essere garantiti a tutti i cittadini e cioè «i livelli uniformi di assistenza sanitaria» ed in ogni caso che «è di tutta evidenza la differenza fra le prestazioni sanitarie di cura e prevenzione assicurate a tutti i cittadini nel precipuo interesse della sanità pubblica e quelle aventi ad oggetto invece le visite fiscali, avvenendo queste ultime nell'interesse del datore di lavoro che intende avvalersi dei previsti controlli per accertare la legittimità dell'assenza dal lavoro dei propri dipendenti» (Cass. civ., sez. I, 28 maggio 2008, n. 13992);

l'Allegato 2 A, lett. *e)*, al d.P.C.m. 29 novembre 2001 esclude dall'ambito dei livelli essenziali di tutela «le certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando sono richieste da disposizioni di legge», in quanto «la prestazione richiesta all'azienda sanitaria si risolve in un adempimento procedimentale diretto alla verifica dei presupposti dell'assenza del dipendente dal posto di lavoro al fine dell'applicazione degli istituti retributivi conseguenti alla malattia ... *omissis* ... Come tale ... la verifica dell'assenza dal servizio rimane estranea all'obiettivo primario del servizio sanitario nazionale di soddisfare, attraverso le risorse finanziarie pubbliche, il bisogno di salvaguardia della salute... Correttamente pertanto la Giunta regionale ... ha posto a carico dei datori di lavoro pubblici l'onere finanziario per le visite medico fiscali richieste per i propri agenti assenti per malattia ...» (Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2008, n. 5690).

Ponendo a raffronto il quadro normativo previgente, così come analiticamente e coerentemente interpretato dalla giurisprudenza ordinaria ed amministrativa, con la disciplina dettata dalla norma di legge in esame nella parte cui stabilisce la gratuità delle visite fiscali, emerge che:

in linea di principio, l'attribuzione delle prestazioni relative alle visite fiscali alla competenza funzionale del Servizio sanitario nazionale non ne comporta in alcun modo la necessaria gratuità, atteso che di norma sono gratuite soltanto le prestazioni rivolte a garantire i livelli essenziali di tutela della salute (LEA), nel mentre le prestazioni in questione esulano dall'ambito dei servizi erogati dal S.S.N. ai fini della tutela della salute collettiva e quindi — a più forte ragione — dall'ambito dei LEA, ed attengono invece — come si è detto — alla verifica dei presupposti dell'assenza del dipendente dal posto di lavoro al fine dell'applicazione degli istituti retributivi conseguenti alla malattia nell'esclusivo interesse del datore di lavoro che intende avvalersi dei previsti controlli;

con ogni evidenza il precetto in esame, contrariamente a quanto ritenuto dal legislatore statale che ha qualificato la gratuità delle visite fiscali alla stregua di una diretta conseguenza della competenza funzionale attribuita in materia al servizio sanitario nazionale, non sostanzia un momento di mera ricognizione di un onere immanente nella gestione del servizio, ma è frutto di una precisa opzione del legislatore statale che ha contenuto innovativo rispetto al previgente dato normativo in materia di organizzazione sanitaria.

2. — Orbene, ciò premesso, l'indicata prescrizione di legge si pone patentemente in contrasto con l'art. 117 Cost., violando i criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni.

Ed infatti, ribadito che la norma in esame è intesa a regolare l'imputazione degli oneri finanziari correlati all'effettuazione delle visite fiscali, fissando la regola per cui detti oneri non gravano sui soggetti pubblici fruitori delle prestazioni medico-legali, bensì sulle strutture sanitarie incaricate dello svolgimento delle visite fiscali, talché essa definisce un momento dell'attività delle strutture in questione, incidendo in via diretta ed esclusiva sulla organizzazione funzionale e sulle competenze contabili e finanziarie delle aziende sanitarie alle quali è imposto di sopportare il

costo delle prestazioni in questione, invero non pare dubbio che la fattispecie regolata dalla norma di legge in esame non sia riconducibile né a materia in cui lo Stato ha legislazione esclusiva ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost., né a materia di legislazione concorrente ai sensi del comma 3 della medesima disposizione costituzionale, sicché è giocoforza ritenere che la potestà legislativa in materia si appartenga in via residuale alle regioni *ex* art. 117, quarto comma, Cost.

2.1. — Sotto l'un profilo, la norma indubbiamente esula dalla materia di legislazione esclusiva dello Stato concernente «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lett. *g)*, atteso che è del tutto evidente che l'organizzazione delle strutture sanitarie è estranea all'attività dello Stato o di enti pubblici nazionali, ed invece riguardi regioni ed aziende sanitarie.

2.2. — È altresì da escludere che la norma attenga alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», che sostanzia altra e diversa materia di legislazione esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, secondo comma, lett. *m)*.

Vero è infatti che tale materia riguarda la «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali» (Corte cost., 23 novembre 2007 n. 387), nel mentre la norma in esame non individua livelli minimi di assistenza a tutela della salute dei cittadini, bensì disciplina l'aspetto organizzativo relativo all'imputazione dei costi afferenti allo svolgimento di prestazioni di verifica aventi contenuto medico legale nell'esclusivo interesse organizzativo e funzionale degli enti pubblici datoriali: «... nella giurisprudenza di questa Corte la fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica esclusivamente nella "determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale", non essendo "pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenze n. 383 e 285 del 2005) o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni" (sentenza n. 120 del 2005)» (Corte cost., 14 novembre 2008, n. 371).

2.3. — Sotto l'altro profilo, è parimenti da escludere che la disciplina dettata dalla norma di legge in esame sia riconducibile alla materia di legislazione concorrente relativa al «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, dal momento che, come codesta Corte in più occasioni ha chiarito, appartengono a tale materia le norme finalizzate al «transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente» e comunque alla razionalizzazione degli acquisti mediante l'individuazione di limiti massimi alla spesa degli enti pubblici (*cfr.* Corte cost. 18 luglio 2008, n. 289; in senso conforme Corte cost. 24 aprile 2008, n. 120; Corte cost. 8 maggio 2007, n. 162); la norma in questione, nella parte in esame, è volta invece ad individuare una nuova voce di costo a carico dei bilanci regionali (essendo state sollevate dal relativo onere le amministrazioni che richiedono prestazioni medico-legali relativamente alle visite fiscali), talchè essa non è volta al contenimento della spesa del servizio sanitario nazionale ma, all'opposto, ne prevede l'incremento, senza peraltro che alle regioni sia attribuito alcun finanziamento suppletivo, dal momento che è previsto che le risorse necessarie debbano essere imputate ad una quota parte del finanziamento ordinario assegnato al servizio sanitario regionale.

2.4. — Qualche maggiore perplessità presenta la questione della riconducibilità della norma in esame nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

È principio ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte che tale materia sia contraddistinta da un confine di tipo teleologico nel senso che essa riguarda non solo la materia dell'assistenza sanitaria, ma ogni intervento legislativo che inerisca, in via anche solo mediata, alla tutela della salute dei cittadini.

Sulla base di tale presupposto, codesta Corte ha affermato che le norme che disciplinano gli aspetti organizzatori dell'attività sanitaria sono anch'esse da ricondurre nella materia della tutela della salute, perchè comunque idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, il momento organizzativo del servizio sanitario costituendo la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'appropriatezza delle prestazioni erogate: «... il "nuovo quadro costituzionale", delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce, come si è sopra precisato, una nozione della materia "tutela della salute" "assai più ampia rispetto alla precedente materia 'assistenza sanitaria e ospedaliera'", con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, "sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti 'non statali e non nazionali')", vanno "comunque ascritte, con prevalenza, a quella della 'tutela della salute'". Rileva, in tale prospettiva, "la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale" (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (Corte cost., 14 novembre 2008, n. 371).

È però evidente che, se pure l'organizzazione dell'attività sanitaria, intesa come disciplina degli aspetti organizzativi del Servizio sanitario regionale, rientra di norma nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute», tale appartenenza, proprio in virtù del criterio teleologico-funzionale enunciato da codesta Corte, non può estendersi — pena la violazione dell'assunto logico ermeneutico di riferimento — sino al punto di ricomprendere nella materia anche gli aspetti organizzativi dell'attività sanitaria che non presentano alcun profilo di inerenza e/o attinenza, neppure in via mediata ed indiretta, con finalità assistenziali e di salvaguardia della salute collettiva.

Ora, tra tali aspetti organizzativi — ossia tra gli aspetti organizzativi dai quali esulano le finalità assistenziali e quelle consistenti nella salvaguardia della salute collettiva e che pertanto, in mancanza di un collegamento di tipo teleologico-finalistico, non sono parte, neppure in via mediata, della materia «tutela della salute» — è da ritenere che rientri anche quello disciplinato dalla norma in esame.

Detta norma infatti incide unicamente sulle modalità di erogazione delle prestazioni diagnostiche di natura medico-legale rese in occasione delle visite fiscali e quindi su prestazioni aventi natura accessoria ed aggiuntiva rispetto a quelle propriamente assistenziali che, pur essendo istituzionalmente riferibili alle attività del Servizio sanitario nazionale, esulano completamente dalle finalità assistenziali e di salvaguardia della salute collettiva che caratterizzano peculiarmente le attività da ultimo indicate.

E che, d'altra parte, la prestazione richiesta al Servizio sanitario nazionale nel certificare l'assenza del dipendente dal servizio per malattia non risponda a fini di tutela della salute e non comporti la prevalenza della salute collettiva o individuale, propria dei livelli essenziali di assistenza *ex* art. 1, d.lgs. n. 502 del 1992, sulla funzione di controllo circa l'esistenza o meno dell'infermità in vista della eventuale giustificabilità dell'impedimento alla prestazione lavorativa, ma rinvenga la propria ragion d'essere ed esaurisca il proprio scopo unicamente nel soddisfacimento degli interessi gestionali degli enti datoriali che richiedono la visita fiscale, è dato — come si è detto — ormai acquisito nella consolidata interpretazione giurisprudenziale dei giudici ordinari ed amministrativi: «come tale, sia pure attribuita alla competenza delle aziende sanitarie dalla normativa vigente, la verifica dell'assenza dal servizio rimane estranea all'obiettivo primario del S.S.N. di soddisfare, attraverso le risorse finanziarie pubbliche, il bisogno di salvaguardia della salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza rispetto alle specifiche esigenze» (Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2008, n. 5690).

Peraltro, tale essendo la natura di siffatte prestazioni, le stesse non sono comprese tra i livelli essenziali di assistenza, atteso che — per dato normativo vigente, sul quale non incide la norma di legge in esame — l'allegato 2A, lett. *e)* del d.P.C.m. 29 novembre 2001 esclude dall'ambito dei livelli suindicati le «certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando sono richieste da disposizioni di legge».

In conclusione, tale essendo (e tale natura avendo) l'oggetto di disciplina della norma di legge in esame, è da escludere che essa rientri nella materia dell'organizzazione sanitaria, intesa quale insieme di mezzi e risorse umane funzionalizzati all'assistenza sanitaria; talché essa impinge in un segmento dell'organizzazione sanitaria la cui disciplina sfugge anche sotto questo profilo alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e resta inevitabilmente attratta nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Per tale articolato complesso di motivi la norma di cui all'art. 17, comma 23, lett. *e)*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni con legge 3 agosto 2009, n. 102, va ritenuta costituzionalmente illegittima perché invasiva della sfera di competenza assegnata alle regioni dalla Carta costituzionale e quindi per violazione dei criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni fissato dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto Cost.

3. — In subordine si osserva che, ove abbia a ritenersi che la fattispecie regolata dalla norma di legge in esame — contrariamente a quanto dedotto *supra* — possa essere ricondotta in via prevalente (ed eventualmente anche in senso trasversale) alle materie di legislazione concorrente innanzi indicate («tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»), cionondimeno la detta norma appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, ultima parte, Cost., dal momento che nelle materie di legislazione concorrente al legislatore statale è consentito di porre norme di principio, ma non di dettare la normativa di dettaglio che è invece riservata alle regioni.

Sul punto codesta Corte ha in più occasioni ribadito da un lato che, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione», è illegittima la norma dello Stato che imponga «limiti precisi e puntuali (e non già di principio) non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo "criteri ed obiettivi", ma senza imporre "nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi"» (Corte cost., 10 marzo 2006, n. 68) e d'altro lato che, in materia di «coordinamento della finanza pubblica», presupposto indefettibile per il corretto esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di legislazione concorrente è «di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (Corte cost. 18 luglio 2008, n. 289).

Alla luce di tali principi appare chiaro che, nella specie, il legislatore statale ha ecceduto dai limiti della potestà legislativa riconosciutagli dalla Carta costituzionale in ipotesi di legislazione concorrente, dal momento che la norma di legge statale in esame introduce nell'ordinamento una disciplina dettagliata, compiuta ed autosufficiente che satura ogni eventuale ulteriore spazio di intervento da parte del legislatore regionale con l'effetto di vincolare determinate risorse al raggiungimento di obiettivi in una materia non riservata alla competenza esclusiva dello Stato e quindi invade e comprime la potestà legislativa concorrente delle regioni (sia essa riferita alla materia della tutela della salute o dal coordinamento della finanza pubblica o sia trasversale ad entrambe) che «subiscono» gli effetti di una disciplina definita nel dettaglio, senza poter in alcun modo gestirne e calibrarne gli effetti in relazione alle proprie particolari esigenze.

4. — Sotto diverso e concorrente profilo si contesta l'illegittimità costituzionale della norma di legge in esame anche per violazione dell'art. 119 Cost. Vero è infatti che la norma stabilisce un preciso vincolo rispetto alla finalizzazione di una parte del finanziamento spettante al Servizio sanitario nazionale in una materia che esula dalla potestà legislativa esclusiva del legislatore statale e che, come tale, è regolata dal principio dell'autonomia finanziaria delle regioni di cui all'art. 119 Cost., ai sensi del quale lo Stato non può «gestire» autonomamente le risorse delle regioni, nè stabilire che dati fondi debbano essere vincolati a scopi predeterminati.

In altri termini, nella materia in esame il legislatore statale non può stabilire in qual modo e con quali risorse le regioni debbano assicurare il corretto svolgimento delle visite fiscali e per di più senza prevedere l'assegnazione di fondi aggiuntivi e/o suppletivi rispettivo ai finanziamenti ordinari, atteso che la scelta tra la gratuità delle relative prestazioni (con conseguente imputazione dei relativi costi sui fondi assegnati al Servizio sanitario nazionale) e la loro onerosità (con conseguente copertura dei costi mediante l'addebito di un corrispettivo a carico delle amministrazioni richiedenti) è espressione del libero esercizio dell'autonomia finanziaria delle regioni in una materia, quella in esame, riservata alla potestà legislativa residuale delle regioni o, a tutto concedere, alla legislazione concorrente. E siffatto libero esercizio dell'autonomia finanziaria, stante la norma generale di garanzia di cui all'art. 119 Cost., non può essere conculcato unilateralmente dal legislatore statale:

«È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 796, lettera *n)*, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui prevede l'apposizione di vincoli puntuali di destinazione di fondi statali nelle materie "tutela della salute" e "governo del territorio" appartenenti alla potestà legislativa concorrente, così violando gli art. 119, terzo comma e 117, terzo comma, Cost.» (Corte cost., 4 marzo 2008 n. 45); «... premesso ... che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale, la norma censurata, vincolando, unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate, la destinazione di fondi in una materia di competenza concorrente viola gli art. 117, terzo comma e 119 Cost. Restano assorbite le ulteriori censure» (Corte cost., 23 marzo 2007, n. 105); «È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 153, legge 30 dicembre 2004, n. 311. Premesso che nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle regioni non è consentita l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra, anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati, la disposizione censurata… viola l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma Cost. E tale lesione è ancor più evidente, in quanto le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, legge n. 449 del 1997, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale» (Corte cost., 24 marzo 2006, n. 118).

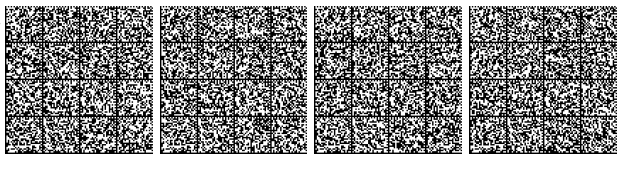
P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett. e) *del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni con legge 3 agosto 2009, n. 102, perché in contrasto con gli art. 117, comma secondo, terzo e quarto e 119 Cost.*

Bari-Roma, addì 28 settembre 2009

Avv. Fulvio MASTROVITI

09C0616



N. **75**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2009
(della Regione Piemonte)

Energia - Delega al Governo in materia nucleare - Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo - Previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'intesa con la Regione direttamente interessata, in relazione ai profili di localizzazione territoriale - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione, ragionevolezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 2, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, da adottarsi con delibera del CIPE previo parere della Conferenza unificata - Obbligo di esprimere il parere entro sessanta giorni, trascorsi i quali il parere si intende acquisito - Lamentata carenza di adeguato coinvolgimento delle Regioni - Mancata precisazione che l'intesa con la Regione interessata sulla localizzazione, deve già contenere l'individuazione del tipo di impianto da localizzare in quel territorio, scelto tra quelli indicati dalla deliberazione CIPE - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione, ragionevolezza.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 26, comma 1, anche in combinato disposto con l'art. 25, comma 2, lett. *g)*, della stessa legge.
– Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 120.

Energia - Misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, allocati in impianti industriali dismessi, ed impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, per i quali sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva - Applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del d.l. n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, che consentono di derogare, alle condizioni ivi previste, alle disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale - Lamentata natura di normativa di dettaglio in materie di legislazione concorrente quali produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e governo del territorio - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali, lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione.

– Legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 27.
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118 e 120.

Ricorso per la Regione Piemonte, in persona della sua Presidente, prof.ssa Mercedes Bresso, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dal prof. Roberto Cavallo Perin del Foro di Torino e dal prof. Alberto Romano del Foro di Roma, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Lungotevere Sanzio n. 1, in forza di procura speciale a margine del presente ricorso per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, dell'art. 26, comma 1, e dell'art. 27, comma 27, legge 23 luglio 2009, n. 99, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 31 luglio 2009, n. 176, s.o.

FATTO

1. — Con legge 23 luglio 2009, n. 99 il Governo è stato delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate», decreti

legislativi ove siano «altresì stabilite le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti» indicati (art. 25, comma 1).

La delegazione legislativa impone tra i principi e criteri direttivi che il decreto legislativo contenga la «previsione» che «la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti» (art. 25, comma 2, lett. g, legge n. 99 del 2009, cit.).

La legge di delegazione non impone invece che la disciplina del decreto legislativo preveda che la l'autorizzazione venga rilasciata previa intesa con la regione nel cui territorio s'intenda autorizzare la localizzazione e realizzazione degli impianti indicati.

2. — La stessa legge n. 99 del 2009, cit. stabilisce che «le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale» siano definite «con delibera del CIPE, «da adottare entro sei mesi», «su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti», limitandosi a stabilire un «previo parere della Conferenza unificata» che deve essere espresso «entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali (tale) parere si intende acquisito» (art. 26, comma 1, legge n. 99 del 2009, cit.).

3. — La legge n. 99 del 2009, cit. consente inoltre di procedere senz'altro «in deroga alle vigenti disposizioni di legge regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale» — attraverso il rinvio alle «disposizioni di cui all'articolo 5-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33» originariamente poste per i soli impianti di produzione di energia elettrica alimentati ad olio combustibile — anche per tutti gli «impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva» (art. 27, comma 27, legge n. 99 del 2009, cit.), e l'interesse della regione Piemonte a contestare le indicate disposizioni di legge appare perciò evidente anche in ragione dei molteplici impianti industriali dismessi presenti sul suo territorio.

La Regione Piemonte ritiene che tali disposizioni di legge statale ledano la propria sfera di competenza legislativa stabilita in Costituzione e pertanto con il presente atto presenta ricorso *ex* art. 127, Cost., per le seguenti ragioni in

DIRITTO

1) *Violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3, Cost. e dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione e ragionevolezza.*

A) La legge di delegazione n. 99 del 2009, cit. definisce «attività di preminente interesse statale» la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare, per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita ed opere connesse; perciò assoggetta tali attività ad «autorizzazione unica (decreto ministeriale) rilasciata, su istanza del soggetto richiedente», «previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (art. 25, comma 2, lett. g, legge n. 99 del 2009, cit.).

La stessa legge statale accentra al procedimento di «autorizzazione unica» ogni decisione sulla localizzazione e realizzazione di tali impianti ed opere.

L'autorizzazione è unica perché è rilasciata anzitutto a seguito di un «unico procedimento» e si prevede sostituisca «ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato» (art. 25, comma 2, lett. h, legge n. 99 del 2009, cit.).

L'«autorizzazione unica» perciò vale atto di localizzazione, realizzazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare e di messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi con opere connesse.

Si tratta di «previsioni» molto specifiche e puntuali che valgono quali disposizioni che il Governo delegato non può che riprodurre nel decreto legislativo.

B) L'oggetto della disciplina della legge di delegazione può trovare titolo di legittimazione nell'art. 117, terzo comma, cost. come materie di legislazione concorrente Stato-regioni, in particolare la «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia» o il «governo del territorio», oppure nell'art. 117, secondo comma, lett. s, cost. come materia di legislazione esclusiva dello Stato, in particolare la «tutela dell'ambiente».

Nel primo caso la materia concorrente consente addirittura di pervenire a negare una competenza esclusiva amministrativa statale al rilascio dell'autorizzazione per gli impianti di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, poiché nella disciplina oggetto d'impugnazione manca la previsione di una competenza della regione interessata dalla localizzazione, anche nella forma più attenuata di un'intesa dello Stato con quest'ultima.

Anche per materia di legislazione esclusiva dello Stato si è ritenuto che «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio da un lato con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi», fermo restando che «il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 65).

La necessità di «coinvolgimento» sostanziale della regione interessata è stata indicata proprio con riferimento ad una legge statale che riguarda un impianto per la sistemazione in sicurezza di rifiuti radioattivi (cd. Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi) con titolo di legittimazione individuato nella sola competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, terzo comma, lett. s, Cost.).

È la specifica localizzazione dell'impianto e la sua realizzazione che individua necessariamente l'interesse territoriale da prendere in considerazione di cui deve essere offerta un'adeguata tutela costituzionale, più precisamente è l'interesse della regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata; perciò è stato ritenuto insufficiente il «coinvolgimento della Conferenza unificata» in quanto inidoneo a surrogare «quello, costituzionalmente necessario, della singola regione interessata» (Corte cost., sentenza n. 65 del 2005, cit. cui *adde* Id., 1° ottobre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6).

La «autorizzazione unica» come atto anche di localizzazione non può essere preceduta dalla sola «previa intesa con la Conferenza unificata» così come imposto dalla legge in esame al Governo nell'esercizio della delegazione legislativa, poiché insufficiente forma di coinvolgimento della regione destinataria di impianti ed opere d'interesse nazionale e delle regioni ad essa limitrofe, dovendosi invece prevedere la forma costituzionalmente necessaria dell'intesa tra lo Stato e tutte le regioni interessate, comunque quella destinataria.

La previsione di un'intesa costituisce «condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383).

La violazione degli indicati precetti costituzionali (art. 3, 117, 118, 120, Cost.) è confermata dalla disciplina generale sul funzionamento della Conferenza unificata, richiamata dalla legge qui impugnata, ove la presenza di dissenso della regione in Conferenza unificata può essere superata *medio tempore* dall'assenso di tutti i suoi membri, compreso il Presidente della regione interessata, in mancanza con deliberazione unilaterale e definitiva del Consiglio dei ministri (d.lgs. 28 agosto 1998, n. 281, art. 3, comma 3, disposizione posta per la Conferenza Stato-regioni che si applica anche alla Conferenza unificata in base all'art. 9, comma 2, lett. *b)*, del medesimo decreto legislativo).

Il «conseguimento di queste intese» forti fra Stato e regione interessata deve essere «non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo», potendo «certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa», fermo restando che tali procedure non possono «in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte», con la precisazione che «nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e regioni» (Corte cost., sentenza n. 383 del 2005, cit.).

Si afferma dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, legge n. 99 del 2009, cit. per violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3, Cost., dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione e ragionevolezza per avere il legislatore statale ritenuto necessaria e sufficiente l'intesa in Conferenza unificata prescindendo dalla necessaria intesa fra lo Stato e le regioni interessate, in particolare la regione destinataria di impianti ed opere.

C) La stessa possibilità prevista dalla disciplina generale richiamata dalla legge impugnata che attribuisce al Governo di superare con proprio atto la mancata intesa in Conferenza unificata nel termine di trenta giorni (d.lgs. n. 281 del 1998, cit., art. 3, comma 3, art. 9, comma 2, lett. *b)* non vale a costituire neppure informalmente un'intesa, con permanere delle censure di costituzionalità sopra indicate, cui si aggiunge l'irragionevolezza della disposizione di legge statale qui impugnata per violazione dell'art. 3, cost. ove l'intervento del Governo si afferma non solo in caso di paralisi procedimentale della Conferenza unificata imputabile ad inerzia della regione interessata, ma anche in presenza di qualsiasi dissenso, anche pienamente motivato, di quest'ultima che impedisce il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata.

2) *Violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3, cost. e dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione e ragionevolezza.*

A) «Le tipologie degli impianti per la produzione d'energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale» sono definite «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi», «su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti» e «previo parere della Conferenza unificata» che deve essere espresso «entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali (tale) parere si intende acquisito» (art. 26, comma 1, legge n. 99 del 2009, cit.).

La disposizione di legge statale viola le norme ed i principi costituzionali in rubrica, in particolare il principio di leale collaborazione, poiché consente allo Stato di affermare senz'altro la propria volontà anche provocando la paralisi procedimentale della Conferenza unificata per inerzia o per dissenso — neppure motivato — del Governo stesso, che in tal modo potrebbe impedire alla Conferenza unificata d'esprimere il parere «entro sessanta giorni».

È infatti in tal caso necessario «l'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata»; al contrario «l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», con «assenso» che «è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi» e, «ove questa non sia raggiunta», «è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi» (d.lgs. n. 281 del 1997, cit., art. 9, comma 4).

Ad avviso della Regione Piemonte, per le decisioni in ordine ad una questione determinante come la definizione delle tipologie d'impianti per la produzione di energia elettrica nucleare sull'intero territorio nazionale il rinvio operato dalla disciplina speciale qui impugnata alle indicate norme sulla Conferenza unificata, in particolare la disciplina sul parere che ne risulta si afferma in definitiva in spregio della stessa dignità istituzionale delle regioni a differenza di quanto risulta previsto per l'intesa in Conferenza unificata ove il mancato raggiungimento della stessa può essere superato dallo Stato soltanto con una motivata deliberazione del Consiglio dei Ministri (d.lgs. n. 281 del 1998, cit., art. 3, comma 3, ed art. 9, comma 2, lett. *b)*.

B) La disposizione (art. 26, comma 1, legge n. 99 del 2009, cit.) è incostituzionale per violazione degli articoli indicati in rubrica anche in combinato disposto con la disposizione della legge stessa sulla localizzazione (art. 25, comma 2, lett. g, legge n. 99 del 2009, cit.) nella parte in cui non chiariscono che l'intesa (che nel precedente motivo § 1 si vorrebbe con le regioni interessate) deve già contenere l'individuazione del tipo d'impianto da localizzare in quel territorio, scelto tra quelli indicati dalla deliberazione C.I.P.E.

Le disposizioni di cui agli artt. 25, comma 2, e 26, comma 1, cit. appaiono dunque in contrasto con le norme costituzionali indicate in rubrica, in particolare con il principio di ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà, ove la legge non esclude la possibilità di ricercare e trovare l'intesa sulla localizzazione di un impianto che non s'impone sia stato già individuato tra «le tipologie» oggetto di deliberazione C.I.P.E.

3) *Violazione degli artt. 117, 118 e 120, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.*

«Per la riconversione degli impianti di produzione d'energia elettrica alimentati ad olio combustibile in esercizio alla data d'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentirne l'alimentazione a carbone o altro combustibile solido, si procede in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale, purché la riconversione assicuri l'abbattimento delle loro emissioni di almeno il 50 per cento rispetto ai limiti previsti per i grandi impianti di combustione di cui alle sezioni 1, 4 e 5 della parte II dell'allegato II alla parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (art. 5-*bis*, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33).».

«La disposizione si applica anche ai procedimenti in corso alla data d'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (art. 5-*bis*, cit.).

Una norma della legge statale qui già oggetto d'impugnazione (legge n. 99 del 2009) estende tale possibilità di procedere in deroga alle vigenti disposizioni di legge regionali contenenti limiti di localizzazione territoriale ad ulteriori tipologie di impianti, cioè «agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva» (art. 27, comma 27, legge n. 99 del 2009, cit.).

Tale norma di legge è ad avviso della regione ricorrente lesiva delle competenze legislative regionali poiché dispone con norma di dettaglio in materie che sono di legislazione concorrente, in particolare «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», nonché «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Disporre infatti con norma statale la possibilità di derogare a tutta la disciplina regionale in materia di «produzione di energia elettrica con carbon fossile» è senz'altro disposizione immediatamente applicativa e che di per sé non contempla norme di dettaglio regionali.

La stessa genericità di formulazione e vastità d'applicazione (tutti i «limiti di localizzazione territoriale» previsti a qualsiasi fine nelle legislazioni regionali) non solo vanifica ogni vigente previsione di legge regionale, ma verrebbe a costituire un vincolo puntuale che va ben oltre la fissazione di «principi fondamentali» *ex* art. 117, terzo comma, Cost., superando d'un tratto ed impedendo perciò qualsiasi disciplina di dettaglio del legislatore regionale cui è precluso ogni spazio di normazione sulla localizzazione degli impianti indicati.

P. Q. M.

La Regione Piemonte, così come sopra rappresentata e difesa, insta affinché la Corte costituzionale voglia accogliere le seguenti conclusioni:

dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, dell'art. 26, comma 1, e dell'art. 27, comma 27, legge 23 luglio 2009, n. 99, per le indicate violazioni degli artt. 117, 118, 120 e 3, cost. e dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione e ragionevolezza.

Roma-Torino, 25 settembre 2009

Prof. Alberto ROMANO - *Prof.* Roberto CAVALLO PERIN

09C0617

N. **8**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 24 settembre 2009
(della Regione Piemonte)

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 Piemonte - 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 Piemonte - 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 Piemonte - 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 della Regione Piemonte, in persona della Presidente *pro tempore*, prof. Mercedes Bresso, rappresentata e difesa, come da delega a margine al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente dall'avvocato Eugenia Salotto dell'Avvocatura regionale e dall'avvocato Gabriele Pafundi del Foro di Roma, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

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 modifiazioni 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 ai 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»;

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 1'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. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, relativo all'ordinamento, all'organizzazione ed alla didattica della scuola d'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

Avverso il suddetto articolo 64, comma 4, la Regione Piemonte ha proposto questione di costituzionalità.

Con la sentenza n. 200 del 2 luglio 2009 la Corte costituzionale, muovendo dall'assunto che le disposizioni in parola venissero a ledere la specifica competenza della regione, relativamente alla programmazione scolastica ed alle azioni destinate a garantire condizioni paritarie di fruizione scolastica degli studenti residenti in zone svantaggiate, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 64, comma 4, lett. *f-bis* e lett. *f-ter*.

Alla luce di quanto sopra, le norme del decreto n. 89/2009 ribadiscono proprio a quelle disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale. 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

Violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e violazione del principio di leale collaborazione.

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, e dell'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, disciplina l'istituzione di nuove scuole d'infanzia 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 l'assenza, nella disciplina su indicata, di ogni riferimento al ruolo delle regioni.

Le suddette disposizioni trattano della istituzione di nuove scuole e/o di nuove sezioni, ossia profili che, secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, attengono alla programmazione scolastica ed alla gestione amministrativa del relativo servizio di competenza regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

Dalla disamina della giurisprudenza costituzionale può evincersi 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, sì 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 hanno trovato ulteriore conferma nelle sentenze n. 423/2004; n. 34/2005; n. 50/2008. 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 alloro 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».

Da ultimo, la già richiamata sentenza n. 200/2009, ha 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, pongono dubbi in ordine a possibili compressioni della potestà legislativa costituzionalmente garantita.

Sostanzialmente, 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.

A ben vedere, già a seguito del decreto legislativo n. 112 del 1998, le regioni erano titolari di dette competenze. Infatti le funzioni di «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale» di «programmazione della rete scolastica», di «contributi alle scuole non statali» e di «formazione professionale», trovavano il loro fondamento rispettivamente negli artt. 138, comma 1, lett. *a)*, *b)*, *c)* e 143.

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 delle stesse e, per le scuole del primo ciclo, addirittura non si prevede alcun ruolo, in ordine alla organizzazione della rete scolastica.

Il regolamento 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.

L'assetto organizzativo del sistema scolastico infatti non può essere ricondotto alle «norme generali sull'istruzione»: il medesimo non può pertanto 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.

Le norme impugnate sono da ricondursi sostanzialmente alla previsione dell'art. 64, comma 4, lett. *f-bis*, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 200/2009. In particolare, con riguardo a tale norma, la Corte ha affermato principi riferibili anche alle disposizioni del regolamento censurate in questa sede.

Infatti le norme in esame, dettate con regolamento e pertanto in violazione dell'art. 117, sesto comma Cost., intervengono in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, ciò nuovamente in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost.

Le norme sono ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali poiché, con riferimento all'istituzione di nuove scuole, richiamano genericamente forme di collaborazione con gli enti territoriali per l'istituzione delle scuole d'infanzia e, nel funzionamento delle scuole del primo ciclo, addirittura, non prevedono alcun ruolo delle regioni. 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.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto 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.

Con osservanza.

Torino-Roma, addì 11 settembre 2009

Avv. Eugenia SALSOTTO - *Avv.* Gabriele PAFUNDI

09C0598

N. **9**

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 6 ottobre 2009
(della Regione Campania)

Sanità pubblica - Finanziamento del servizio sanitario nazionale - Piani regionali di rientro dai disavanzi dei servizi sanitari regionali - Mancato rispetto degli adempimenti previsti dai suddetti Piani - Commissari *ad acta* per le regioni inadempienti, nominati, per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali - Deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009 di nomina del Presidente *pro tempore* della Regione Campania quale Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della medesima regione - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Campania - Dedotta illegittimità costituzionale dell'impugnata deliberazione, sotto il triplice profilo del difetto dei presupposti del potere sostitutivo straordinario dello Stato, dell'eccessiva ampiezza e genericità dei poteri attribuiti al Commissario *ad acta*, e del mancato rispetto dei principi del contraddittorio, della trasparenza e della leale collaborazione con i rappresentanti regionali - Denunciata lesione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie della Regione in materia di tutela della salute - Asserita violazione dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato - Incidenza sul principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato, in assenza dei presupposti e in violazione delle procedure prescritte, adottare la deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009, con la quale è stato disposto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Campania al fine di dare attuazione al Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale campano, e, conseguentemente, di annullare l'atto impugnato.

– Deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009.
– Costituzione, artt. 114, 117, 118, 119 e 120.

Ricorso della Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1288 del 30 luglio 2009 (all. 1) e con deliberazione della Giunta regionale n. 1473 del 18 settembre 2009 (all. 2), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Vincenzo Baroni dell'Avvocatura regionale e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso l'avv. Manzi, in via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, in assenza dei presupposti e in violazione delle procedure prescritte, adottare la deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009, trasmessa alla Regione Campania in data 30 luglio 2009 con nota prot. n. 21188 del Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la quale è stato disposto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Campania al fine di dare attuazione al piano di rientro dei disavanzi del Servizio sanitario regionale campano, nonché per il conseguente annullamento della predetta delibera, per violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

1) *Il ricorso e le sue ragioni.*

Il presente ricorso per conflitto di attribuzioni è rivolto a far valere la violazione delle competenze e garanzie costituzionali della Regione Campania, in quanto la delibera impugnata, ad avviso della regione:

a) è stato adottato sulla base di una procedura viziata per il mancato rispetto dei principi di leale collaborazione;

b) è stato adottato in assenza dei presupposti legittimanti, ed in particolare in assenza di pericoli per l'unità economica e per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni;

c) è stato adottato sulla base di valutazioni relative all'andamento dei conti regionali nel settore sanitario unilaterali e non fondate;

d) nella parte dispositiva affida al commissario non il compimento di specifici atti doverosi per l'attuazione del «Piano di rientro», ma in modo generale tutti i poteri amministrativi e legislativi degli organi regionali, alterandosi anche il sistema delle fonti.

Tuttavia, la complessità della materia richiede che prima di tutto si ricostruisca nella sua interezza il sistema normativo che governa la materia in questione, ed in secondo luogo che si ricostruiscano gli eventi che hanno portato alla decisione qui contestata di nominare un commissario per l'attuazione del Piano di rientro.

2) *Il sistema dei rapporti tra Regioni e Stato nella garanzia di equilibrio dei conti del sistema sanitario*.

Il sistema della legge n. 311 del 2004.

Il tema del «disavanzo» dei servizi sanitari — con le connesse questioni se esso sia dovuto all'eccesso della spesa o alla scarsità delle risorse — ha alle spalle una storia relativamente lunga.

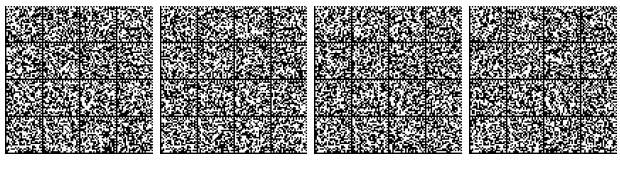
Ai fini della presente vicenda, sarà però sufficiente cominciare dall'art. 1, comma 164, 1egge n. 311/2004, il quale ha stabilito che «lo Stato... concorre al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2001, 2002 e 2003». Il comma 173 del medesimo art. 1 aggiungeva che «l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato derivante da quanto disposto al comma 164; è subordinato alla stipula di una specifica intesa tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131».

L'intesa doveva contemplare diversi interventi «ai fini del contenimento della dinamica dei costi», quali: «adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del Nuovo sistema informativo sanitario»; «il rispetto degli obblighi di programmazione a livello regionale, al fine di garantire l'effettività del processo di razionalizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera e della domanda ospedaliera»; «il vincolo di crescita delle voci dei costi di produzione, con esclusione di quelli per il personale cui si applica la specifica normativa di settore». Veniva anche ribadito «in ogni caso, l'obbligo in capo alle regioni di garantire in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie ed Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sia in sede di preventivo annuale che di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e prevedendo l'obbligatorietà dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio della gestione ove si prospettassero situazioni di squilibrio, nonché l'ipotesi di decadenza del direttore generale».

L'art. 1, comma 174, della stessa legge n. 311 del 2004 stabiliva che, «al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari», e che «qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzi un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento».

Di seguito era previsto che «qualora la regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il presidente della regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente». Infine è stabilito che «qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario *ad acta* entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive».

Il comma 180, infine, statuiva che «la regione interessata, nelle ipotesi indicate ai commi 174 e 176 nonché in caso di mancato adempimento per gli anni 2004 e precedenti,... procede ad una ricognizione delle cause ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio», aggiungendo che «i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173»; e che inoltre «la sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma». L'accesso ai maggiori finanziamenti ed il contenuto dell'accordo erano regolati anche dall'art. 8 dell'Intesa sopra citata del 23 marzo 2005.



L'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005.

In attuazione di tali normative è stata stipulata il 23 marzo 2005, in sede di Conferenza Stato-regioni, l'Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Tale intesa ha tra l'altro istituito il Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA presso il Ministero della salute (art. 9) e il Tavolo di verifica degli adempimenti presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (art. 12).

Il Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA è deputato a verificare «l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e per la verifica della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione» (comma 1). Esso «si avvale del supporto tecnico dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali» e «opera sulla base delle informazioni desumibili dal sistema di monitoraggio e garanzia di cui al decreto ministeriale 12 dicembre 2001, nonché dei flussi informativi afferenti al Nuovo Sistema Informativo Sanitario» (comma 2). Il Comitato «è composto da quattro rappresentanti del Ministero della salute, di cui uno con funzioni di coordinatore, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e da sette rappresentanti delle regioni designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome» (comma 3).

Quanto al Tavolo di verifica degli adempimenti, esso è stato istituito «ai fini della verifica degli adempimenti per le finalità di quanto disposto dall'art. 1, comma 184, lettera *c)* della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Esso è coordinato da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze e composto da rappresentanti: del Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri; del Ministero della salute; delle regioni capofila delle Aree sanità e affari finanziari, nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome; di una ulteriore regione indicata dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome; dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali; della Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; della Segreteria della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome» (comma 1).

I commi successivi regolano l'operato del Tavolo tecnico e del Tavolo politico, che pure è coinvolto nella procedura di verifica.

La legge n. 266 del 2005.

Gli obblighi derivanti alle regioni, nel settore sanitario, dalla citata intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, finalizzati a garantire l'equilibrio economico-finanziario, a mantenere i livelli essenziali di assistenza, a rispettare gli ulteriori adempimenti di carattere sanitario previsti dalla medesima intesa e a prevedere, ove si prospettassero situazioni di squilibrio nelle singole aziende sanitarie, la contestuale presentazione di piani di rientro pena la dichiarazione di decadenza dei rispettivi direttori generali, e l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari di cui all'art. 1, comma 174, 1egge n. 311/2004 sopra citato erano mantenuti fermi dall'art. 1, comma 274, 1egge n. 266/2005.

Analogamente, anche il comma 279 dell'art. 1, legge n. 266/2005 prevedeva poi che lo Stato concorresse al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003 e 2004; a tal fine veniva autorizzata la spesa di 2.000 milioni di euro per l'anno 2006: ma l'erogazione del suddetto importo era «subordinata all'adozione, da parte delle regioni, dei provvedimenti di copertura del residuo disavanzo posto a loro carico per i medesimi anni».

Inoltre, il comma 280 subordinava l'accesso al concorso di cui al comma 279 «all'espressione... da parte della Conferenza unificata… dell'intesa sullo schema di Piano sanitario nazionale 2006-2008, nonché… alla stipula di una intesa tra Stato e regioni… che preveda la realizzazione da parte delle regioni degli interventi previsti dal Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa»; ed il comma 281 aggiungeva che «l'accesso al concorso di cui al comma 279 è altresì subordinato, per le regioni che nel periodo 2001-2005 abbiano fatto registrare, in base ai dati risultanti dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti regionali, un disavanzo medio pari o superiore al 5 per cento, ovvero che abbiano fatto registrare nell'anno 2005 un incremento del disavanzo rispetto all'anno 2001 pari o superiore al 200 per cento, alla stipula di un apposito accordo tra la regione interessata e i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, ovvero all'integrazione di accordi già sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, per l'adeguamento alle indicazioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza».

Nel quadro di questa normativa — che sostanzialmente confermava i meccanismi della precedente — veniva conclusa l'Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente un nuovo Patto sulla salute (provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648).

La legge n. 296 del 2006.

La legge n. 296 del 2006 conferma il concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi, istituendo per il triennio 2007-2009 «un Fondo transitorio di 1.000 milioni di euro per l'anno 2007, di 850 milioni di euro per l'anno 2008 e di 700 milioni di euro per l'anno 2009» (art. 1, comma 796, lettera *b*) la cui ripartizione tra le regioni interessate da elevati disavanzi era disposta con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Si precisava però che l'apposito accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (al quale anche la nuova legge subordinava l'accesso alle risorse del Fondo), avrebbe dovuto comprendere «un piano di rientro dai disavanzi», che avrebbe dovuto contenere «sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente Piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei medesimi livelli essenziali di assistenza, sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010, sia gli obblighi e le procedure previsti dall'art. 8 dell'intesa 23 marzo 2005». Ancora, il comma 796, lettera *b)*, prevedeva che «tale accesso presuppone che sia scattata formalmente in modo automatico o che sia stato attivato l'innalzamento ai livelli massimi dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive», e che, «qualora nel procedimento di verifica annuale del piano si prefiguri il mancato rispetto di parte degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo contenuti nel piano di rientro, la regione interessata può proporre misure equivalenti che devono essere approvate dai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze».

Era ancora stabilito che in ogni caso, «l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi» avrebbe comportato che, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, «l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive si applicano oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi».

Era infine previsto che gli interventi «individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'art. 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266» fossero «vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo» e che le determinazioni in esso previste potessero «comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria».

Il decreto-legge n. 159 del 2007.

L'art. 4, d.l. n. 159/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222/2007, detta la disciplina attuata dall'atto qui impugnato.

Nel comma 1 si stabilisce che, «qualora nel procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro, effettuato dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, di cui rispettivamente agli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005,... con le modalità previste dagli accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311,… si prefiguri il mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dai medesimi Piani, in relazione alla realizzabilità degli equilibri finanziari nella dimensione e nei tempi ivi programmati, in funzione degli interventi di risanamento, riequilibrio economico-finanziario e di riorganizzazione del sistema sanitario regionale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile, tale da mettere in pericolo la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b)*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, diffida la regione ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano».

Il comma 2 dispone poi che, «ove la regione non adempia alla diffida di cui al comma 1, ovvero gli atti e le azioni posti in essere, valutati dai predetti Tavolo e Comitato, risultino inidonei o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro». La disposizione aggiunge che, «al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, può nominare, anche dopo l'inizio della gestione commissariale, uno o più subcommissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario *ad acta* nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale».

3) *La situazione della Regione Campania e i relativi atti*.

Si espongono qui di seguito le specifiche vicende che hanno portato al commissariamento. L'esposizione di tali vicende sarà compiuta — soprattutto in relazione alle risultanze relative al 2009 ed alle previsioni relative al 2009 — in modo analitico, dando atto delle ragioni di merito della Regione Campania e anticipando per questa parte l'esposizione in diritto: la quale ne risulterà poi corrispondentemente semplificata.

3*a) L'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro e l'avvio del risanamento dei conti*.

In attuazione delle normative sopra esposte (legge n. 311/2004 e 1egge n. 296 del 2006) la Regione Campania, il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze stipulavano in data 13 marzo 2007 l'Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico (doc. 3).

Sul versante regionale l'Accordo ed il Piano di rientro (doc. 4) venivano approvati con la delibera della Giunta regionale 20 marzo 2007, n. 460, Approvazione del Piano di rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario regionale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo tra Stato e Regione Campania ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004 (doc. 5). Con essi la Regione si impegnava ad attuare «misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente Piano sanitario nazionale e dal vigente d.P.C.m. di fissazione dei medesimi livelli di assistenza», ad attuare «gli obblighi e le procedure previste dall'art. 8 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005» e ad attuare «misure di riequilibrio della gestione corrente necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010» (v. l'art. 1 dell'Accordo). Il termine del 2010 per l'azzeramento del disavanzo risultava dall'art. 1, comma 796, lettera *b)*, legge n. 296/2006 ed era ribadito dalla succitata delibera regionale n. 460/2007.

L'art. 2 dell'Accordo prevedeva che il monitoraggio sull'attuazione del Piano di rientro fosse svolto dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, in corrispondenza con i due principali obiettivi del piano, cioè le «misure di riequilibrio della gestione corrente necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010» e le «misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza».

Il Piano riportava ed attestava tra l'altro i diversi provvedimenti già assunti dalla Regione Campania per risanare la finanza del Servizio sanitario: v. il punto 1.A.2 del Piano. Risultava infatti che la Regione Campania aveva già intrapreso nel 2005 importanti azioni di risanamento (delibera di Giunta regionale n. 1843/2005; legge finanziaria regionale per il 2006 n. 24/2005; cartolarizzazione dei debiti sanitari maturati fino al 31 dicembre 2005 tramite la So.Re.Sa. S.p.A.), che hanno consentito di ridurre la spesa sanitaria campana nel 2006 di quasi il 5% rispetto al 2005 (a fronte di un incremento nazionale di oltre il 3%).

Tale importante risultato fu posto a base del Piano di rientro, che riguarda gli esercizi 2007-2009. Il risultato economico dell'esercizio 2006 è stato confermato, residuando anzi 18 milioni di euro di coperture non utilizzate, che sono state destinate a parziale copertura del disavanzo 2007.

Il totale dei costi della sanità regionale ha avuto il seguente andamento, rispetto al livello raggiunto nel 2005 (*cfr.* tabella allegata, dettaglio costi 2005-2008, doc. 5-*bis*):

anno 2006 rispetto al 2005: - 4,7%; anno 2007 rispetto al 2005: + 0,5%; anno 2008 rispetto al 2005: + 2,0%.

Questi dati, conformi alle risultanze dei Tavoli di verifica del Piano di rientro eccetto che per il 2008 (anno per il quale, come vedremo, i Ministeri interessati sovrastimano di circa € 185 milioni il disavanzo regionale), dimostrano un buon trend di contenimento dei costi della sanità campana.

Questo trend lasciava supporre un percorso ragionevolmente in grado di portare nei tempi previsti i conti ad una situazione di stabile equilibrio, mediante riforme strutturali condivise tra Regione e Stato (in concreto, i Ministeri interessati).

La regione ha dovuto invece constatare che all'atteggiamento collaborativo dello Stato si è sostituito un atteggiamento pregiudizialmente negativo, rivolto ad amplificare oltre ogni ragione i possibili elementi negativi, e ad omettere e trascurare i fattori positivi.

Questo atteggiamento, unito al blocco nelle erogazioni dei fondi statali, che ha drammaticamente acuito i problemi e creato nuovi oneri finanziari e legali per centinaia di milioni di euro, ha gravemente danneggiato la stessa azione di risanamento in corso.

In effetti, come risulta dalla tabella allegata (doc. 5-*bis*), in relazione alla sanità la Regione Campania deve ancora ricevere dallo Stato 2319 milioni di euro. Si noti che pur se per una parte di questa somma lo Stato afferma la non spettanza in relazione ai presunti inadempimenti regionali, per una parte cospicua (737 milioni) non c'è alcun dubbio sulla spettanza alla Regione, trattandosi delle addizionali regionali IRPEF e IRAP incassate dallo Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008 e non ancora versate alla Regione Campania. Nella tabella allegata (doc. 5-*bis*) è anche contenuta una stima degli oneri finanziari (interessi) e legali derivanti dalla mancata erogazione delle risorse da parte dello Stato.

Sia consentito di osservare sin d'ora che si tratta di somme talmente ingenti che da sole smentiscono la situazione di disequilibrio che secondo il Governo giustifica il commissariamento. Si tratta inoltre — nella parte relativa ad IRPEF ed IRAP — di somme che spettano alla Regione annualmente, costituendo un'entrata stabilmente prevista.

Sia consentito anche di notare fin d'ora che il Piano attestava formalmente che la Regione «è adempiente» con riferimento all'erogazione dei LEA (punto 1.C).

Per il rimanente, nel punto 1.E si sintetizzavano gli «obiettivi generali» (che erano i seguenti: «riduzione strutturale del disavanzo 2007-2009», «modificazione dell'organizzazione quali/quantitativa del SSR per contribuire all'equilibrio economico-finanziario nel rispetto dei LEA», «verifica situazione debitoria al 31 dicembre 2005») e gli «obiettivi specifici». Nel punto 2.C si riportavano gli «obiettivi operativi» e gli «interventi progettuali» per raggiungere gli obiettivi generali appena indicati e gli obiettivi specifici. Nel punto 2.E si descrivevano in dettaglio i vari interventi, divisi nei seguenti gruppi: «applicazione della DGRC 1843/2005», «riduzione del costo nel personale», «applicazione dei tetti di spesa e rimodulazione delle tariffe», «centralizzazione, razionalizzazione acquisti beni e servizi», «ristrutturazione rete ospedaliera e riduzione ricoveri inappropriati», «accordi con i Comuni per l'integrazione socio-sanitaria», «riduzione spesa farmaceutica».

Può essere opportuno ricordare che dopo l'adozione del Piano di rientro è stato adottato il d.l. n. 159/2007, che ha previsto la procedura di commissariamento attuata con l'atto qui impugnato.

Nella riunione del 26 marzo 2008 il Tavolo ed il Comitato constatavano, con riferimento all'esercizio 2007, «il raggiungimento dell'equilibrio economico», pur non riconoscendo ad esso carattere strutturale (v. l'atto impugnato).

3*b) Il mutamento della posizione dei Ministeri. La valutazione della situazione dell'anno 2008. Arbitrarietà della valutazione statale*.

Tale accertamento veniva però modificato nella riunione del 15 luglio 2008, dalla quale emergevano un disavanzo di 73 milioni di euro nel 2007 ed il prefigurarsi del mancato rispetto degli adempimenti previsti dal Piano di rientro: sono le conseguenze del mutamento di atteggiamento governativo accennato sopra, come meglio si illustrerà.

Nella successiva riunione del 10 ottobre 2008 (v. il relativo verbale, doc. 6), il Tavolo ed il Comitato non si soffermavano analiticamente sull'attuazione di tutti gli interventi programmati nel Piano ma formulavano considerazioni più generiche. Pur rilevando, in conclusione, che «la regione ha prospettato un progetto di riorganizzazione della rete ospedaliera di forte strategicità ed innovazione, da tradurre in provvedimento consiliare», e che «rispetto alla manovra necessaria di 815,455 milioni di euro individuata nella riunione del 15 luglio 2008, risulta plausibile una manovra di impatto finanziario pari a circa 508 milioni di euro», per cui «restano da realizzare interventi per circa 308 milioni di euro», si afferma poi che «pur valutando positivamente l'avvio del procedimento di riorganizzazione della rete ospedaliera», permarrebbero «criticità ed inadeguatezze tali da confermare i presupposti... per l'avvio della procedura» di cui all'art. 4 d.l. n. 159/2007.

Notiamo fin d'ora che in tali atti non si prefiguravano affatto pregiudizi che il disavanzo di 308 milioni di euro arrecasse all'unità economica del Paese né, tanto meno, si paventavano pericoli per la «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni» (si può ricordare che al punto 1.C del Piano si attestava che la Regione «è adempiente» con riferimento all'erogazione dei LEA). Inoltre, è da sottolineare che l'impegno preso dalla Regione era quello di azzerare il disavanzo entro il 2010 (v. l'art. 1, comma 796, lettera *b)*, legge n. 296/2006 e l'art. 1 dell'Accordo) e alla scadenza del termine mancavano ancora più di 2 anni. Il Piano di rientro prevedeva per il 2009 solo un disavanzo programmato da coprire con le imposte ed il contributo di affiancamento.

Insomma, sembra chiaro che a partire almeno dalla riunione del luglio 2008 gli organi statali hanno volutamente imboccato la strada della procedura che conduce al commissariamento. Ed infatti di seguito, con lettera dell'11 novembre 2008 (doc. 7), il Presidente del Consiglio dei ministri inviava al Presidente della Campania la «diffida» ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.l. n. 159/2007.

Con tale atto la Regione era diffidata ad adottare tutti gli atti che «risultino produttivi di effetti finanziari nel 2008 e idonei alla correzione strutturale della spesa per gli anni successivi».

L'atto dichiarava di fondarsi sulla circostanza che la riunione del 10 ottobre 2008 avrebbe «fatto emergere che la correzione dello scostamento all'epoca prospettato è insufficiente per garantire l'equilibrio nell'anno 2008», per cui sarebbero «confermati i presupposti» previsti dall'art. 4, d.l. n. 159/2007: dei quali peraltro nella riunione non si parlò affatto. Dunque, la diffida si fondava solo sullo «scostamento» rilevato per il 2008 (308 milioni di euro), senza alcun accenno al pregiudizio per l'unità economica del Paese e per la tutela dei livelli essenziali.

Con lettera del 28 novembre 2008 (doc. 8) il Presidente della Campania trasmetteva gli atti approvati dalla Regione «utili ad incidere strutturalmente sull'organizzazione del servizio sanitario, in linea con gli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa prescritti dal Piano di rientro».

Fra l'altro, nella relazione allegata si osservava che la stima di sforamento di 308 milioni per il 2008 era stata corretta dall'advisor (consulente tecnico indicato dal Ministero dell'economia e previsto dall'art. 1 dell'Accordo) a 205 milioni e che sul disavanzo incideva il ritardo nell'erogazione dei finanziamenti statali: «la Campania deve ancora incassare 429 milioni del FSN 2006, 264 milioni del FSN 2007, 302 milioni di contributo di affiancamento 2008, 419 milioni di prestito statale a 30 anni». Ancora, si sottolineava che «la Campania continua ad essere fortemente penalizzata nel riparto del Fondo sanitario nazionale, ottenendo il livello di finanziamento pro capite più basso in assoluto».

In particolare, la relazione riferiva dell'adozione della delibera n. 1590 del 3 ottobre 2008, «già validata dai Ministeri in affiancamento», con la quale erano state previste ulteriori misure per la riduzione della spesa relativa al personale, e dell'adozione delle delibere nn. 1880, 1882 e 1883 del 26 novembre 2008, approvate dai Ministeri in affiancamento, che avevano introdotto misure volte a limitare la spesa farmaceutica. Ancora, il Presidente riferiva che il giorno stesso (cioè il 28 novembre 2008) era stata promulgata la l.r. n. 16/2008, Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo.

La legge prevede la Razionalizzazione degli ambiti territoriali delle Aziende sanitarie locali (art. 2), la Razionalizzazione degli ambiti distrettuali, (art. 3); la limitazione delle consulenze delle ASL (art. 4); l'abolizione dei «coordinamenti tecnici provinciali» (art. 5); l'approvazione del «Piano di ristrutturazione e riqualificazione della rete ospedaliera di cui all'allegato *A* alla presente legge», cioè di quello considerato «strategico» nella riunione del 10 ottobre 2008 (art. 6).

Dalla lettera del 28 novembre 2008 risultava che l'effetto della legge sarebbero state, fra l'altro, la riduzione di posti letto di 860 unità e la riduzione delle ASL, che da 13 sarebbero passate a 7. Il risparmio complessivo era stimato in 200 milioni di euro.

Nella lettera del 28 novembre 2008, poi, la Regione contestava con analitiche considerazioni alcuni dei costi stimati nella riunione del 10 ottobre 2008, quali i 50 milioni «per maggiore produzione degli erogatori privati» ed i 40 milioni «per rischio di tenuta dei tetti di spesa in sede di contenzioso amministrativo» (v. il punto 5).

Nella riunione del 23 gennaio 2009 Tavolo e Comitato valutavano i provvedimenti adottati dalla Regione Campania a seguito della diffida (v. il relativo verbale, doc. 9). In primo luogo Tavolo e Comitato riducevano la stima del disavanzo previsto per il 2008 da 308 milioni a 256 milioni (v. p. 3) ma al tempo stesso affermavano che la Regione non avesse «prodotto misure idonee e congrue a ridurre il risultato di gestione del 2008» (p. 4). Quanto alla l.r. n. 16/2008, Tavolo e Comitato si soffermavano sulla costituzionalità di una norma e poi sulla ristrutturazione della rete ospedaliera, affermando che non sarebbero apparsi «chiari i criteri utilizzati per valutare i risparmi associati al provvedimento ed in ogni caso i risparmi... sono conseguibili solo a partire dall'anno 2010» (p. 12).

In secondo luogo, considerando atti inviati dalla Regione fra il 28 novembre 2008 ed il 10 ottobre 2009, Tavolo e Comitato rideterminavano il disavanzo relativo al 2008 in un intervallo fra i 306 milioni ed i 370 milioni di euro (p. 5) e consideravano inidonea la copertura derivante dall'alienazione degli immobili non strumentali delle ASL (da cui risulteranno risorse «integralmente destinate a concorrere al ripiano di eventuali maggiori disavanzi del Servizio sanitario regionale, rispetto a quanto previsto dal Piano di rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario della Regione Campania», come dispone l'art. 25, l.r. n. 1/2009, legge finanziaria Campania per il 2009), in quanto non ancora tradottasi in «atti perfezionati di compravendita».

In conclusione, Tavolo e Comitato, oltre a far risultare il disavanzo di cui sopra, ritenevano che gli atti prodotti per l'anno 2009 fossero «parzialmente idonei a produrre effetti strutturali per gli anni successivi» ma al tempo stesso assumevano una generica possibilità di peggioramento della spesa «permanendo... una situazione di forte contenzioso in materia di tetti di spesa e tariffe idoneo a produrre consistenti sopravvenienze passive a valere sugli anni futuri» ragion per cui ritenevano ancora esistenti i presupposti di cui all'art. 4, d.l. n. 159/2007.

Come si può vedere — mentre risulta evidente un preconcetto atteggiamento volto a minimizzare i benefici delle misure assunte dalla Regione ed a massimizzare elementi negativi anche puramente ipotetici — ancora una volta nessuna parola veniva spesa per dimostrare il pregiudizio per l'unità economica del Paese e per la tutela dei livelli essenziali: anzi, il tema dei livelli essenziali delle prestazioni era del tutto assente, pur essendo il pregiudizio di essi un presupposto essenziale del commissariamento.

In data 20 marzo 2009 il Presidente della Campania trasmetteva al Presidente del Consiglio dei ministri ulteriori atti attuativi utili a conseguire gli obiettivi del Piano. Si trattava, in particolare, della attuazione della l.r. n. 16/2008, tradottasi nella dichiarazione di decadenza di 12 direttori generali delle ASL e nella nomina dei commissari straordinari delle nuove 6 ASL (v. le 18 delibere di Giunta citate nella nota del 20 marzo 2009, doc. 10).

Inoltre, la Regione adottava la delibera n. 130/2009, recante misure di contenimento del personale; la delibera n. 224/2009, relativa alle tariffe delle prestazioni di cui all'art. 26, legge n. 822/1978; varie delibere attuative del Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera (v. il verbale della riunione del Tavolo e del Comitato del 2 aprile 2009, doc. 11).

Sembra evidente che la Regione era impegnata in uno sforzo notevole per raggiungere i necessari risultati, e che questi erano ormai vicinissimi, e sarebbero anzi stati già raggiunti se lo Stato avesse corrisposto alla Regione le somme dovute, anche soltanto quelle di pacifica spettanza.

Ma i Ministri di riferimento, anziché sostenere lo sforzo della Regione, avevano ormai da tempo imboccato la direzione opposta.

Così nella riunione del 2 aprile 2009 il Tavolo e il Comitato ritenevano di accertare, in relazione al 2008, «una situazione di sostanziale inaffidabilità dei dati, generata a sua volta da una diffusa situazione di inadeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati». Questo perché nonostante che la Regione dichiarasse «un avanzo di 57,182 milioni di euro», ad avviso dei predetti organismi «la considerazione di rischi generici e specifici sussistenti in capo alla regione, in funzione della rilevata scarsa qualità delle procedure contabili e gestionali, porterebbe a rideterminare il predetto risultato in una perdita pari a 260,818 milioni di euro».

Si afferma che tale perdita potrebbe comportare l'applicazione dell'art. 1, comma 796, lettera *b)*, legge n. 296/2006 con riferimento al 2009 (aumento dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP «oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente e fino all'integrale copertura del disavanzo registrato»): di qui l'ulteriore affermazione secondo la quale sarebbe «assolutamente strategica ed urgente la reale costruzione di un sistema di programmazione, gestione e controllo aziendale e regionale tali da garantire permanentemente il governo del sistema sanitario regionale» (p. 15).

Come è agevole vedere la stima statale (che la Regione espressamente contestava: p. 6 e p. 21 del verbale) era fondata non su precisi accertamenti ma su mere supposizioni ed ipotesi, prive di ogni riscontro obbiettivo e verificabile.

3*c) Le previsioni per il 2009. Carattere arbitrario e meramente ipotetico delle valutazioni statali*.

Ugualmente ipotetica e «creativa» è l'analisi che Tavolo e Comitato compiono in relazione al 2009. Essi affermano che «la manovra necessaria per ricondurre in equilibrio l'anno 2009» andrebbe valutata «in 993,316 milioni di euro», e che tale manovra risulterebbe «non garantita a partire dalla valutazione degli atti prodotti dalla Regione» (p. 15).

Con nota del 4 maggio 2009 (doc. 12), il Presidente del Consiglio dei ministri invitava nuovamente a trasmettere ulteriori atti attuativi del Piano di rientro. Il Presidente della Regione rispondeva con nota del 15 maggio 2009 (doc. 13), facendo notare — tra l'altro — la disparità di trattamento fra Regioni, dato che gli organi tecnici avevano fatto analoghe Osservazioni anche alla Sicilia ma la diffida era stata rivolta solo a Campania e a Molise.

A seguito di un incontro tecnico informale, avvenuto il 16 giugno 2009, con nota del 2 luglio 2009 (doc. 14) il Presidente del Consiglio dei ministri manifestava dubbi sulla possibilità che entro il 31 dicembre 2009 ci potessero essere "correzioni strutturali del disavanzo" e invitava nuovamente ad adottare "i provvedimenti necessari".

Il Tavolo ed il Comitato tornavano a riunirsi il 20 luglio 2009, 4 giorni prima dell'adozione della delibera qui contestata (v. il relativo verbale, doc. 15). L'analisi dei due organi parte dalla esposizione dei dati ufficiali comunicati dalla Regione Campania, che espongono una perdita di esercizio di € 641 milioni.

I rappresentanti dei Ministeri aggiungono a questa perdita il disavanzo non coperto di € 73 milioni, relativo al 2007 e, pertanto, riportato a nuovo all'esercizio 2008, e tutte le altre coperture disponibili, pervenendo a quantificare in € 52.279.000 il residuo disavanzo 2008, che la Regione deve provvedere a coprire, al limite, aumentando l'IRAP e l'addizionale IRPEF oltre l'attuale livello massimo. Si può notare che il disavanzo residuo non coperto (€ 52 milioni) è inferiore alla perdita 2007 riportata a nuovo (€ 73 milioni): ciò significa che, in realtà, la gestione 2008 ha prodotto un avanzo di € 21 milioni.

Dal canto suo, l'advisor segnala un «miglioramento dei comportamenti contabili che ha portato ad un incremento della qualità del dato contabile», risultato «ottenuto grazie ad un più attento monitoraggio da parte della Regione». Ancora, l'advisor riferisce che «la Regione ha attivato delle procedure straordinarie di verifica sui dati dei CE [conti economici] IV trimestre 2008 e sui consuntivi 2008 redatti» dalle ASL.

Ma i rappresentanti dei Ministeri non sono interessati ai rilievi positivi dell'advisor, ma ad aumentare «d'ufficio» tale perdita, con argomenti subito contestati dalla Regione Campania, come espressamente risulta nel verbale della riunione. L'operazione viene effettuata aggiungendo le seguenti poste negative: € 48,54 milioni quali parte delle sopravvenienze attive che «non producono effetto sul risultato di gestione» (pag. 8 del verbale), «in quanto i tempi di recupero dei crediti sono previsti in un arco di tempo pluriennale»; € 27 milioni a titolo di accantonamento per maggiore «rischio generico»; € 110 milioni a titolo di accantonamento per maggiore «rischio specifico».

I Ministeri hanno ignorato le rimostranze della Regione, che aveva osservato come togliere dalle sopravvenienze attive la parte (€ 48,54 milioni) che si incasserà in un futuro più o meno breve sia operazione arbitraria e contraddittoria. Contraddittoria, se si considera la pretesa statale di far pesare sull'esercizio per intero non solo tutte le sopravvenienze passive non ancora pagate, ma anche centinaia di milioni di maggiori accantonamenti per rischi eventuali e contestabili (v. quelli relativi al contenzioso), e sicuramente non ancora pagati, come i Ministeri hanno preteso per le sopra citate aggiunte di € 27 e di € 110 milioni. Arbitraria, dato che le sopravvenienze attive sono parte costitutiva, al pari di quelle passive, del risultato economico dell'esercizio, e non sono quindi in alcun modo una modalità di copertura del disavanzo (si noti che il criterio secondo il quale le entrate pluriennali concorrono a coprire il disavanzo dell'esercizio solo per la parte recuperata nell'anno vale, infatti, per i mezzi di copertura del disavanzo è sancito dall'Accordo Stato-regioni del 16 dicembre 2004, rep. n. 2174), mentre nella stessa contabilità del codice civile i proventi e gli oneri straordinari concorrono a determinare il risultato economico dell'esercizio, con pari dignità, purché i ricavi siano valutati con criteri prudenziali: cosa che la Regione ha fatto.

Inoltre, il calcolo degli organi ministeriali rimane indeterminato ed inconoscibile: Esso sarebbe esposto «al paragrafo D della sezione seconda» (v. pag. 5 del verbale, ultimo capoverso), ma nel verbale non sussiste né una sezione II, né un paragrafo D. Ciò, unito — come vedremo — al comportamento dei Ministeri per quanto riguarda la discussione della manovra 2009, testimonia la prefigurazione di certe notazioni e la unilateralità e mancanza di trasparenza e contraddittorio collaborativo con cui i Ministeri si comportano al Tavolo di verifica (si veda al riguardo, *infra*, la proposta di riforma del Tavolo di verifica elaborata dalla riunione del 5 agosto 2009 della Conferenza dei Presidenti).

Riguardo alla posta di € 27 milioni a titolo di accantonamento per maggiore «rischio generico», sembra che il Ministero abbia determinato questa cifra prendendo per base i maggiori costi (€ 18 milioni) emersi dalle verifiche dell'advisor KPMG sull'80% dei costi di n. 6 aziende che componevano circa il 50% dei costi della sanità regionale, e proiettandoli sull'insieme delle azienda ((18/(0,5 x 0,8)) = 45 - 18 = 27 milioni): ma il campione delle sei aziende era stato selezionato volutamente tra quelle che in passato avevano avuto i scostamenti tra preconsuntivo e consuntivo e/o comunque da ritenersi più a rischio di produrre costi non interamente contabilizzati, come era stato segnalato sia dalla Regione che dall'advisor KPMG (senza tuttavia che il verbale riporti traccia di questa fondamentale informazione)!

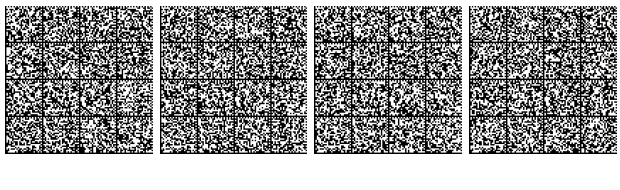
Questo particolare carattere del campione prescelto avrebbe dovuto indurre una stima non proporzionale ed inferiore a quella operata dal Ministero. Ad esempio, considerando che il rischio di maggiori costi poteva stimarsi in 2/3 nel campione esaminato ed 1/3 nel resto delle aziende, e che il 20% di costi non esaminati sono quelli meno a rischio di sorprese, si sarebbe potuto effettuare il seguente calcolo: (18/(2/3)) = 27 - 18 = 9 milioni. Pertanto, qualora i Ministeri avessero operato correttamente, poteva stimarsi un maggiore rischio generico di circa 9 milioni, invece che 27 milioni.

Ma non solo. I Ministeri erano stati informati dagli stessi conti economici regionali che il risultato economico 2008 sconta al suo interno costi per accantonamenti per € 318 milioni, di cui € 122 milioni a fronte dei futuri rinnovi dei contratti di lavoro dei dipendenti, e ben € 196 milioni per rischi specifici e generici. Per definizione gli accantonamenti sono stime di costi di competenza che si manifesteranno probabilmente in futuro e che sono di incerto ammontare.

Dunque la Regione aveva già inserito nei propri conti quasi 200 milioni di accantonamenti per rischi! Diversamente, invece di un disavanzo non coperto di 52 milioni, avremmo discusso di un avanzo di 144 milioni di euro. Questa circostanza è stata sostanzialmente ignorata dai Ministeri.

Quanto infine alla terza posta negativa, di € 110 milioni, che secondo i Ministeri deve andare ad aggravare il risultato 2008, anche di essa non vi è documentazione alcuna, dal momento che si rinvia ad una valutazione analitica che sarebbe esposta nell'inesistente «paragrafo D della sezione seconda».

In mancanza di tale porzione del verbale, dalla discussione avvenuta e dai numeri riportati al punto 5 («Valore della produzione eccedente il tetto a consuntivo») si arguisce che — sostanzialmente — la motivazione del maggiore accantonamento di € 110 milioni si riferisce all'80% dei circa 135 milioni di valore della produzione 2008 dei privati eccedente il tetto di spesa 2008. In sostanza, i Ministeri ritengono che sia a rischio 1'80% dell'effetto di contenimento della spesa per prestazioni sanitarie acquistate dai privati (case di cura, laboratori, diagnostica, centri di riabilitazione, ecc.) che deriva dai provvedimenti regionali in materia di tetto di spesa ai privati accreditati.



Ma, oltre a rinviare alle controdeduzioni poste a verbale dalla Regione Campania e al testo integrale della sentenza del T.a.r. Campania n. 3253/2009, si deve ricordare che la Regione Campania ha attuato tutti i provvedimenti in materia di tetti di spesa dal 2007 in poi sempre con l'approvazione espressa dei Ministeri competenti; ha prodotto i conseguenti contratti con i privati; non ha mai perso una causa da anni: solo per il 2009, relativamente ad alcune clausole particolarmente forti introdotte dalla delibera n. 1269/2009, i privati hanno ottenuto la sospensiva — si badi — non della delibera ma della scadenza per la stipula dei contratti 2009 fino alla camera di consiglio del 23 settembre 2009. Si allega, poi, una relazione sullo stato dell'adempimento relativo ai tetti di spesa (doc. 16).

Per tutto quanto sopra esposto, la Regione può fondatamente ritenere che relativamente all'esercizio 2008 la stima ministeriale di 237 milioni sia arbitraria, e confermare che il dato ufficiale, recante una perdita 2008 coperta interamente ed un disavanzo residuo non coperto di 52 milioni (a causa del trascinamento del disavanzo 2007 di 73 milioni) è e resta quello più corretto.

Del resto, l'inattendibilità della valutazione statale emerge dalle stesse parole di Tavolo e Comitato («il risultato di gestione per l'anno 2008... potrebbe evidenziare un disavanzo...») e dal continuo «balletto» di cifre fornite dai Ministeri, che hanno continuamente modificato (e in misura rilevante) la stima del disavanzo regionale.

Per quanto riguarda poi la valutazione della manovra necessaria per il 2009, per confortare la tesi secondo la quale sussisterebbero i presupposti per il commissariamento della Regione Campania, i Ministeri affermano quanto segue:

a) per garantire l'equilibrio economico nell'esercizio 2009 la Regione Campania sarebbe tenuta ad effettuare una manovra di contenimento dei costi pari ad € 880 milioni (per l'esattezza: € 880.779.000);

b) la Regione avrebbe presentato provvedimenti per soli 200 milioni, e pertanto in ogni caso rimarrebbe un disavanzo nel 2009 di ben E 680 milioni (880 - 200). Tuttavia, entrambe le affermazioni sono state presentate dai Ministeri interessati in modo apodittico e non documentato, tanto che solo nei giorni successivi alla riunione del 20 luglio 2009, e solo attraverso la collaborazione dell'advisor KPMG, i tecnici della Regione Campania sono riusciti a comprendere il senso e la composizione dei numeri imposti dallo Stato. Ed infatti nel verbale della riunione la tesi secondo la quale la manovra «ancora da realizzare e dimostrare» per il 2009 sarebbe di 880 milioni risulta immotivata ed incomprensibile.

Il fatto stesso che l'analisi compiuta dai rappresentanti statali non sia stata presentata nella riunione e allegata al verbale (pur essendo evidentemente stata predisposta prima), nel quale risulta invece la sola cifra di sintesi di € 880.779.000, mostra la mancanza di un reale (e leale) confronto in sede tecnica (in passato invece l'analisi della manovra da effettuare era stata esposta nel verbale e discussa con la Regione: si veda ad esempio il verbale della riunione del 15 luglio 2008, nel quale veniva fornita un'ampia e dettagliata analisi dell'aggiornamento della manovra necessaria per garantire l'equilibrio economico nell'esercizio 2008).

Quanto alla composizione dei presunti 880 milioni di presumibile squilibrio, il verbale espone solo frasi generiche e sibilline: a pag. 8 e 9 è scritto: «La Regione, al fine di garantire l'equilibrio economico per l'anno 2009, è tenuta ad effettuare una manovra di contenimento dei costi pari a 880,779 mln di euro ... alla luce [sic]: *a)* della riproposizione dei rischi generici relativi alla costante rettifica dei costi tra IV trimestre e consuntivo 2008 e alla presenza di alte sopravvenienze passive; *b)* della riproposizione dei rischi specifici» (quali? Non è dato saperlo); «*c)* dei mancati obiettivi 2008; *d)* della nuova situazione finanziaria derivante dall'Intesa per la ripartizione delle disponibilità finanziarie per l'anno 2009…; *e)* del gettito atteso da manovra fiscale su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF».

Risulta che secondo i Ministeri rientrano negli 880 milioni ben: 155 milioni di non meglio qualificati ulteriori presunti rischi (si veda la nota, contrassegnata con due asterischi, scritta alla fine dell'unica tabella allegata al verbale); € 385 milioni di sforamento dei tetti di spesa imposti ai privati (pari alla somma dei righi evidenziati in giallo nell'ultima colonna a destra della tabella allegata, nella quale l'advisor KPMG ha ricostruito il dettaglio degli 880 milioni: doc. 17).

Pare opportuno sottolineare l'assoluta arbitrarietà di entrambe le cifre. La prima rimane assolutamente generica, e quanto alla seconda essa è palesemente arbitraria, come risulta dalle seguenti considerazioni.

Lo stesso verbale ha, infatti, accertato che i privati nel 2008 hanno fatturato circa € 135 milioni in più rispetto ai tetti di spesa imposti dalla Regione (con provvedimenti sempre approvati e condivisi con i Ministeri). Per gli esercizi 2007-2010 i tetti di spesa sono stati stabiliti dalla Regione con delibera n. 517 del 30 marzo 2007 (in seguito modificata con modesti aggiornamenti annuali: delibera n. 1268 del 2008 e delibera n. 1149 e n. 1269 del 2009.

Contro questi provvedimenti (nonché contro lo stesso Piano di rientro) i centri privati hanno presentato ricorso al T.a.r. della Campania, chiedendone la sospensiva e la cancellazione, senza ottenere nulla di tutto ciò (l'unico punto a loro favore l'hanno ottenuto a fine luglio 2009, quando il T.a.r. Campania ha rinviato al 23 settembre p.v. la scadenza entro la quale i centri privati dovevano sottoscrivere l'aggiornamento dei contratti per il 2009, per consentire l'esame in camera di consiglio di alcune clausole contrattuali particolarmente stringenti).

La tesi dei Ministeri, secondo la quale vi sarebbe un elevato rischio di mancata tenuta dei tetti di spesa imposti ai privati, è quindi al momento non suffragata da elemento alcuno. Ma quand'anche vi fosse ragione di temere una soccombenza della Regione che, allo stato, non trova riscontro nella giurisprudenza in materia, in ogni modo la cifra prospettata di € 385 milioni rimane assolutamente ingiustificata ed arbitraria.

Nel Piano di rientro, condiviso e ritenuto idoneo anche dallo Stato, era stato ipotizzato un trend di crescita «spontanea» dei costi delle prestazioni sanitarie acquistate dai privati accreditati di circa il 15% nel 2007 e di circa il 5% all'anno per ciascuno degli esercizi 2008 e 2009. Attraverso la manovra sui tetti di spesa, puntualmente eseguita dalla Regione con i provvedimenti sopra citati, la crescita annua di questi costi veniva ricondotta ad un incremento annuo di circa il 2% per ciascuno degli esercizi dal 2007 al 2009. Si creava, così una forbice crescente fra trend, in mancanza, di manovre, e costo dopo le manovre, pari rispettivamente ad € 258 milioni nel 2007, € 286 milioni nel 2008 ed € 336 milioni nel 2009 (come si evidenzia nel Piano di rientro, Valutazione dell'Intervento n. 3 — Applicazione della normativa sui tetti di spesa — pag. 68 del Piano di rientro).

Per giungere ai 385 milioni sopra citati i Ministeri hanno preso l'intero risparmio cumulato previsto per il 2009, pari ad 336 milioni, come se nel 2006, 2007 e 2008 la Regione non avesse effettuato manovre di contenimento della produzione dei privati con effetti «benefici» sul 2009, e vi ha aggiunto lo sforamento contabile registrato nel 2008 sui tetti di spesa nel bilancio consuntivo regionale, pari ad € 49,6 milioni.

Sembra evidente l'arbitrarietà e illogicità di un simile modo di procedere.

Innanzi tutto, lo stesso verbale ha accertato che i privati nel 2008 hanno fatturato solo € 135 milioni circa in più rispetto ai tetti di spesa imposti dalla Regione (con provvedimenti sempre approvati e condivisi con i Ministeri). Come potrebbe essere possibile pensare che i privati possano arrivare nel 2009 a produrre e fatturare ben 385 milioni in più del tetto di spesa 2009, quando il tetto di spesa 2009 stabilito dal Piano di rientro non è in diminuzione ma, anzi, è superiore del 2% nel 2009 rispetto al 2008?

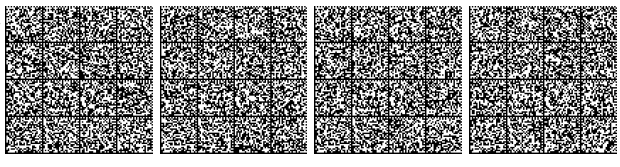
In secondo luogo, molti privati hanno comunque accettato i tetti di spesa e si stanno orientando, fin dal 2008, a cessare l'erogazione di prestazioni sanitarie allorquando esauriscono il tetto di spesa loro assegnato. La stima ministeriale non ha quindi fondamento reale. Inoltre, la normativa sui tetti di spesa sta reggendo in sede di giudizio e fino a prova contraria.

Del resto, della totale arbitrarietà delle previsioni statali relative a tali rischi è prova nella stessa delibera di commissariamento, dal momento che al commissario si chiede, tra l'altro di effettuare una «ricognizione della entità e della natura del contenzioso passivo in atto, con conseguente determinazione del relativo fondo rischi». Dunque, la nomina del commissario è motivata da uno squilibrio causato dalla abnorme sovrastima del fondo rischi, ed il compito del commissario è accertare... se tali rischi esistano!

Pertanto, le stime ministeriali risultano palesemente sovradimensionate di almeno € 540 milioni (385 + 155) la manovra da realizzare per il 2009, che — togliendo tali cifre — si ridurrebbe a soli 140 milioni: 880 - 540 = 340 – 200 milioni già realizzati dalla Regione = 140 milioni.

Ma anche la stima di 140 milioni risulta in realtà in eccesso. I Ministeri trascurano del tutto il risparmio atteso dalla Regione con i provvedimenti emanati nel 2008 dalla Regione Campania in materia di spesa farmaceutica, asserendo che l'AIFA — Agenzia Italiana per il Farmaco — non ne ha quantificato l'impatto economico; mentre per questi provvedimenti la Regione ha stimato un risparmio atteso di circa € 90 milioni nel 2009, e risulta che l'AIFA ha espresso un parere totalmente favorevole sulla idoneità di questi provvedimenti a produrre sensibili risparmi. Ma i Ministeri non hanno ritenuto di far conoscere alla Regione il testo del parere dell'AIFA; né hanno ritenuto di chiedere un approfondimento tecnico economico.

Infine, a sostegno della arbitrarietà ed illogicità con cui i Ministeri hanno valutato in circa € 680 milioni il rischio di sforamento 2009, sussistono i risultati economici consuntivi delle aziende sanitarie regionali nel I semestre 2009, in base ai quali il risultato economico della sanità regionale è in linea con quanto programmato nel Piano di rientro (anzi, migliore di € 7 milioni). Pertanto, il presunto sforamento di € 680 milioni dovrebbe prodursi interamente nel periodo 1° luglio 2009-31 dicembre 2009: cosa che non appare né logica, né sostenibile.



Nonostante le obiezioni sollevate dai rappresentanti della Regione (obiezioni, peraltro, formulate senza avere il quadro dettagliato dei criteri seguiti dai rappresentanti statali, come già evidenziato), solo 4 giorni dopo il Consiglio dei ministri adottava l'atto qui impugnato, emanato il 28 luglio 2009 (doc. 18).

Tale delibera risulta illegittima e lesiva delle prerogative costituzionali della Regione Campania sia sotto il profilo del contenuto sia sotto quello della procedura, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I) *Premessa. Oggetto e contenuto della delibera di commissariamento.*

La delibera ripercorre tutte le fasi già illustrate nel Fatto; calcola il «disavanzo cumulato per gli esercizi 2007, 2008 e 2009» in 917 milioni di euro; valuta che la Regione dovrebbe fronteggiare tale disavanzo innalzando le aliquote IRPEF e IRAP oltre i livelli massimi, ai sensi dell'art. 1, comma 796, lettera *b)*, legge n. 296/2006, «con gravi ripercussioni sulla competitività e reale tenuta del sistema produttivo e sulla sostenibilità sociale regionali»; che, non operando sulla leva fiscale, «si determinerebbe uno stock di debito persistente... con ripresa della crisi di liquidità e del sistema dei pagamenti»; che «il comportamento di spesa della Regione Campania… potrebbe indurre anche altre regioni a produrre disavanzi, nell'aspettativa di un intervento statale diretto al ripiano generalizzato dei disavanzi, con ciò determinando un gravissimo deterioramento della condizione economico-finanziaria… del Paese»; che l'«accertato assorbimento di risorse per prestazioni inappropriate in taluni ambiti assistenziali costituisce grave ostacolo allo sviluppo dell'organico sistema dei servizi socio sanitari territoriali, impedendo così la fruizione, da parte dei cittadini campani, dell'intero spettro di prestazioni sanitarie e socio sanitarie previste dalle vigenti disposizioni in materia di livelli essenziali di assistenza»; ritiene dunque che il disavanzo regionale concreti il presupposto di cui all'art. 4, d.-l. n. 159/2007, «dovendosi pertanto garantire la tutela dell'unità economia del paese e dei livelli essenziali di assistenza», e nomina «il Presidente *pro tempore* della Regione Campania quale Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della medesima Regione».

La delibera indica gli interventi che dovranno essere realizzati dal Commissario «in via prioritaria», «tenendo conto delle specifiche prescrizioni ed osservazioni già comunicate dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, in occasione della preventiva approvazione dei provvedimenti regionali attuativi degli obiettivi previsti dal Piano di rientro ovvero in occasione delle riunioni di verifica».

Dalla delibera risulta chiaramente che le funzioni del Commissario assorbono integralmente le funzioni della Regione in materia sanitaria. Il Commissario è incaricato di adottare tutti gli atti, di qualsiasi tipo, necessari a riorganizzare il servizio sanitario in Campania e ad attuare il Piano di rientro. Si tratta di atti rientranti nella competenza sia della Giunta regionale che del Consiglio, come risultava già dal punto 1.D del Piano («per altri invece la titolarità è del Consiglio regionale, trattandosi di atti legislativi e/o regolamentari»).

Dunque, la delibera del 28 luglio 2009 dà al Commissario poteri amministrativi, regolamentari e legislativi (o, comunque, poteri di adottare atti in deroga ad atti legislativi), con integrale svuotamento dell'autonomia regionale e violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118 e 119 Cost., che attribuiscono autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria alla Regione Campania nella materia della tutela della salute. Ad esempio, la delibera affida al Commissario il «riassetto della rete ospedaliera e territoriale» e la «conseguente modifica del vigente piano ospedaliero regionale in coerenza con il Piano di rientro», ma il piano ospedaliero è stato approvato dalla l.r. n. 16/2008 (v. l'art. 6 e l'allegato *A)*; dà al Commissario la competenza sulle procedure di accreditamento degli erogatori privati, procedure che sono state delegate alle ASL dall'art. 8, l.r. n. 16/2008; dà al Commissario il potere di «reperire nel bilancio regionale risorse a copertura del disavanzo dell'anno 2008», bilancio già approvato con legge; dà al Commissario il potere di contenere la spesa per il personale (blocco del turn-over), che implica quello di derogare alle norme regolanti le assunzioni del personale presso le ASL; dà al Commissario il potere di introdurre «misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie in misura proporzionata al disavanzo residuo stimato per l'anno 2009», che implica un potere legislativo; dà al Commissario il potere di sospendere i — peraltro inesistenti, e del resto mai contestati in alcun tavolo di verifica — provvedimenti regionali (senza esclusione di quelli legislativi) contrastanti con il Piano.

Ancora, il commissario dovrebbe provvedere alla «implementazione dei corretti procedimenti contabili e gestionali, sia a livello aziendale che regionale», alla «definizione dei contratti con gli erogatori privati accreditati» (il che peraltro la Regione ha già fatto, da cui il contenzioso di cui si è detto sopra), alla «razionalizzazione della spesa farmaceutica», alla «verifica ed eventuale "sic" ridefinizione dei protocolli di intesa con le Università pubbliche», alla «definizione e programmazione degli investimenti per interventi edilizi e/o tecnologici presso strutture preesistenti o da realizzare» ed in pratica alla gestione dell'intera politica regionale in materia sanitaria.

È dunque evidente il pregiudizio che la delibera impugnata reca all'autonomia costituzionale della Regione Campania. Ed è inutile sottolineare che tale pregiudizio non viene certo meno per il fatto che la nomina è caduta sullo stesso Presidente della Regione, dal momento che egli si troverebbe ad operare quale organo statale, soggetto a poteri ministeriali, con potenziale affiancamento di subcommissari ugualmente di nomina ministeriale, mentre la Regione come ente verrebbe totalmente spogliata delle proprie competenze.

II) *Violazione delle competenze e delle garanzie costituzionali della Regione Campania.*

1) Violazione degli artt. 117, 118, 119 e 120, secondo comma 2, Cost. per difetto dei presupposti del potere sostitutivo «straordinario».

La delibera impugnata viola la posizione costituzionale della Regione in primo luogo in quanto essa è stata adottata in difetto dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Tali presupposti sono assenti per tre ordini di ragioni:

A) In primo luogo, è arbitraria ed infondata la stima del disavanzo compiuta dagli organi statali e sulla quale si è basato la delibera 28 luglio 2009. Ciò risulta dalle analitiche considerazioni svolte nel Fatto, soprattutto in relazione al verbale del 20 luglio 2009, che ha costituito la premessa immediata dell'atto sostitutivo (v. sopra, in particolare punti 3b e 3*c)*.

Tavolo e Comitato hanno costantemente utilizzato criteri incerti ed arbitrari per valutare il disavanzo, come risulta anche dalle continue rettifiche delle stime compiute nelle diverse riunioni. Particolarmente eclatante è l'arbitrarietà e la genericità della stima della manovra necessaria per il 2009 (v. p. 8 s. verbale 20 luglio 2009).

Oltre alle valutazioni erronee ed arbitrarie compiute dal Tavolo e dal Comitato, che hanno «gonfiato» i disavanzi relativi al 2008 e al 2009, è poi da rimarcare che nessun disavanzo esisterebbe se lo Stato avesse adempiuto i propri debiti, erogando alla Regione le somme che ad essa spettano in relazione alla sanità: su ciò si rinvia al Fatto, ove si è ricordato — citando il doc. 5-*bis* — che in relazione alla sanità la Regione Campania deve ancora ricevere dallo Stato 2319 milioni di euro, di cui 737 milioni a titolo di addizionali regionali IRPEF e IRAP incassate dallo Stato per gli anni 2006, 2007 e 2008 e non ancora versate alla Regione Campania.

Se il disavanzo assunto dalla delibera 28 luglio 2009 come presupposto di fatto dell'esercizio del potere sostitutivo è insussistente o, comunque, ben lungi dall'essere provato come esistente, ne deriva inevitabilmente che la delibera stessa è illegittima e lesiva delle prerogative costituzionali della Regione Campania indicate sopra, in questo stesso punto 1);

B) Peraltro, la delibera 28 luglio 2009, qui impugnata, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Regione Campania anche qualora, in denegata ipotesi, codesta Corte dovesse ritenere giustificate le stime compiute dal Tavolo e dal Comitato, e non rilevanti le pur certe situazioni debitorie dello Stato verso la Regione.

Infatti, dall'art. 4, d.l. n. 159/2007 risulta chiaramente che il presupposto del commissariamento non è solo il disavanzo ma un disavanzo tale «da mettere in pericolo la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni». L'art. 4, d.l. n. 159/2007 intende richiamarsi all'art. 120, secondo comma, Cost. e lo stesso atto impugnato si apre citando tale disposizione.

Ora, si è evidenziato nel Fatto che mai nessun verbale delle riunioni del Tavolo e del Comitato e neppure l'atto di diffida dell'11 novembre 2008 hanno non solo dimostrato, ma neppure prospettato che i presunti disavanzi implicassero un pericolo per la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare, non vi è la minima traccia di una contestazione sui livelli essenziali delle prestazioni, che pure erano considerati un profilo fondamentale sia nell'art. 4, d.l. n. 159/2007 sia nell'Accordo sul Piano di rientro, tanto è vero che uno degli organismi deputati alla vigilanza sul Piano è il Comitato per la verifica dell'erogazione dei LEA.

Ed il Piano di rientro — parte integrante dell'Accordo con lo Stato — addirittura dava atto che la Regione «è adempiente» con riferimento all'erogazione dei LEA (punto 1.C)!

La delibera impugnata riferisce che la nota dell'11 novembre 2008 diffidava la Regione «ad adottare... tutti gli atti... idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano», attribuendo così *ex post* alla diffida un contenuto più coerente con l'art. 4, d.l. n. 159/2007. Ma in realtà, la diffida non si occupava affatto del tema dei LEA ma solo del problema del disavanzo: la Regione è stata diffidata ad adottare tutti gli atti che «risultino produttivi di effetti finanziari nel 2008 e idonei alla correzione strutturale della spesa per gli anni successivi».

Al momento di redigere la delibera di commissariamento, evidentemente da parte statale ci si è accorti della «necessità» di inserire qualche argomentazione relativa all'unità economica ed ai LEA, ma i passi introdotti risultano artificiosi, insufficienti ed incongrui.

Infatti, nella delibera si afferma che l'«accertato assorbimento di risorse per prestazioni inappropriate in taluni ambiti assistenziali costituisce grave ostacolo allo sviluppo dell'organico sistema dei servizi socio sanitari territoriali, impedendo così la fruizione, da parte dei cittadini campani, dell'intero spettro di prestazioni sanitarie e socio sanitarie previste dalle vigenti disposizioni in materia di livelli essenziali di assistenza».

Tale motivazione risulta del tutto insufficiente perché non si indicano quali siano le «prestazioni inappropriate» né da quale documentazione esse risulterebbero; ed ugualmente è del tutto generico ed arbitrario il richiamo a presunte prestazioni non disponibili, che peraltro neppure esse vengono indicate.

Essa risulta anche incongrua perché la causa della mancata fruizione di alcune prestazioni essenziali sarebbe l'«assorbimento di risorse per prestazioni inappropriate» e non il disavanzo! Dunque, per mesi gli organi statali hanno invitato la Regione a «mettere ordine» nei conti e poi, nella delibera di commissariamento, emerge che l'unico ostacolo alla fruizione dei LEA è un imprecisato «assorbimento di risorse per prestazioni inappropriate». Pare chiaro che ben altri dovrebbero essere i presupposti della sostituzione «straordinaria» di cui all'art. 120 e ben più stringenti dovrebbero essere le motivazioni volte a dimostrare il pericolo per i livelli essenziali delle prestazioni.

Oltre a questo oscuro argomento, la delibera dichiara che il disavanzo regionale concreta il presupposto di cui all'art. 4, d.-l. n. 159/2007, «dovendosi pertanto garantire la tutela dell'unità economia del paese e dei livelli essenziali di assistenza». Come si vede, non esiste nel provvedimento qui contestato alcun argomento non solo per dimostrare il pericolo per i LEA ma neppure per dimostrare che il presunto disavanzo rappresenta un pericolo, per l'unità economica del paese.

Si accampa nell'atto un timore per un possibile effetto emulativo da parte di altre Regioni, dato che — a fronte dei disavanzi delle regioni non virtuose — lo Stato, come noto, ha concesso loro finanziamenti aggiuntivi. Sennonché — a parte la stranezza di portare un comportamento dello Stato a sostegno della necessità di commissariamento della Regione Campania — è evidente che il timore di un effetto emulativo potrà essere una ragione per agire in caso di accertata presenza dei presupposti, ma mai potrà essere argomento che dimostri tale esistenza.

In definitiva, il pregiudizio per l'unità economica non viene affatto argomentato e l'unico elemento implicitamente riferibile ad essa consiste nel timore che lo stesso Stato dia finanziamenti aggiuntivi anche ad altre Regioni non «virtuose». Pare dunque chiaro che rimane del tutto indimostrata l'esistenza dei presupposti che, in base all'art. 120, secondo comma, Cost. e all'art. 4, d.l. n. 159/2007, condizionano l'esercizio del potere sostitutivo esercitato dallo Stato ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost.

In diverse sentenze codesta ecc.ma Corte costituzionale ha evidenziato che tale disposizione prevede un potere sostitutivo di natura straordinaria, da utilizzarsi come *extrema ratio* in casi eccezionali, al di là del riparto di competenza operato dall'art. 117 Cost. Così, dalla sent. n. 43/2004 risulta che gli interventi governativi previsti dall'art. 120, secondo comma, hanno «carattere straordinario e "aggiuntivo" e che quella disposizione «allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica». La sent. N. 236/2004 osserva che l'art. 120 Cost. è posto «a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti substatali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente».

C) Infine, è da sottolineare che la Regione si era impegnata ad attuare «misure di riequilibrio della gestione corrente necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010» (v. l'art. 1 dell'Accordo).

Il termine del 2010 per l'azzeramento del disavanzo risultava dall'art. 1, comma 796, lettera *b)*, 1egge n. 296/2006 ed era ribadito dalla succitata delibera regionale n. 460/2007. Il Governo, invece, ha avviato la procedura sostitutiva (ritenendo esistenti i presupposti) addirittura 1'11 novembre 2008, con la diffida, cioè più di due anni prima della scadenza del termine, e l'ha conclusa più di 17 mesi prima della scadenza del termine.

Si noti che la delibera di commissariamento non ricorda il termine del 2010, pure concordato con lo Stato, e non asserisce affatto che non vi sia prospettiva che esso possa essere rispettato.

Sia consentito di rinviare all'esposizione in Fatto, ed all'indicazione ivi contenuta di tutte le misure assunte dalla Regione, per affermare che, al contrario, tale termine sarebbe stato in ogni modo sicuramente rispettato.

Di qui un'ulteriore ragione di illegittimità dell'atto impugnato, con conseguente lesione delle prerogative costituzionali regionali.

2) Violazione degli artt. 117, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost. in relazione ai poteri attribuiti al Commissario.

Come visto in Premessa alla parte in diritto, l'atto impugnato ha attribuito al Commissario poteri molto ampi e generici, tali da assorbire interamente le funzioni regionali in materia sanitaria.

Essi sono illegittimi in primo luogo in quanto fra tali poteri sono compresi anche atti legislativi (v. sempre in Premessa).

Ciò rappresenta una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, secondo la tesi prevalente, il potere sostitutivo previsto da tale disposizione non comprende atti di tipo legislativo. Infatti, la Costituzione contiene già un'ipotesi di sostituzione riferita all'ambito legislativo e al caso di inadempimento di accordi internazionali e di atti dell'Unione europea (art. 117, quinto comma 5, Cost.), per cui l'art. 120, secondo comma, che pure menziona analoga fattispecie, va riferito all'ambito non legislativo, per evitare un'incongrua ripetizione di norme.

Inoltre, il fatto che l'organo statale titolare del potere sostitutivo sia il Governo induce a non allargare il potere stesso alla legislazione, a meno di voler introdurre un nuovo tipo di fonte primaria in assenza di una chiara previsione costituzionale, e dunque in violazione del principio del *numerus clausus* delle fonti primarie.

Né tale tesi risulta smentita dall'art. 8, legge n. 131/2003, che parla di provvedimenti «anche normativi», dato che tale inciso si può agevolmente riferire alle fonti secondarie: sembra anzi evidente che — date le riserve di costituzionalità ora esposte — ove la norma avesse voluto includere gli atti legislativi lo avrebbe indicato espressamente.

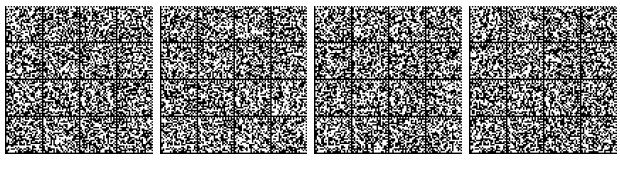
In secondo luogo, i poteri assegnati al commissario risultano illegittimi anche perché, nonostante la suddivisione in molti punti, essi non si riferiscono affatto — come prevedono le norme — a specifici atti previsti dal Piano di rientro ma attribuisce poteri molto ampi e generici, individuati solo in funzione di uno scopo generale.

In realtà, dunque, non si tratta della nomina di un vero e proprio Commissario *ad acta*, cioè incaricato del compimento di specifici atti (quelli previsti dal Piano di rientro e non adottati dalla Regione): ciò rappresenta una violazione dell'art. 120 Cost., dell'art. 8, legge n. 131/2003 e dell'art. 4, secondo comma, d.l. n. 159/2007, che presuppongono una sostituzione relativa a specifici atti non compiuti dalla Regione o insufficienti. Specificamente, l'art. 8 della 1egge n. 131 del 2003 parla, come sopra accennato di provvedimenti «dovuti o necessari», con ciò chiaramente intendendo che si tratti di misure determinate.

Invece, come esposto sopra, i compiti del commissario si sintetizzano nella generica sostituzione di esso alla Regione nella politica sanitaria.

Alcuni «compiti» assegnati al commissario sono addirittura paradossali, e smentiscono le fondamenta stessa delle ragioni del commissariamento: come il già citato compito di stimare il rischio derivante dal contenzioso: se si pensa che proprio una abnorme stima di questo rischio ha determinato il commissariamento!

Altri compiti sono anch'essi decisamente incongrui e controproducenti, ed in contrasto con le ragioni del commissariamento. Così il commissario dovrebbe, tra l'altro, provvedere alla «introduzione di misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie in misura proporzionata al disavanzo residuo stimato per l'anno 2009». Ma il commissariamento era motivato anche dal fine (espressamente ripreso al numero 4 dell'elenco dei compiti) di evitare l'incremento delle aliquote fiscali regionali, evidentemente al fine di non gravare eccessivamente sulla popolazione. Non si comprende allora quale possa essere la logica di introdurre o aggravare i ticket per i soggetti più deboli, quali mediamente sono quelli che hanno bisogno delle prestazioni sanitarie.



In definitiva, i compiti assegnati al commissario sono anch'essi illegittimi, sia in quanto si sovrappongono alla potestà legislativa regionale, sia in quanto sono concepiti non come provvedimenti definiti attuativi del Piano di rientro, ma come generici compiti di politica sanitaria, sia in quanto affetti da altri e specifici vizi.

Di qui un'ulteriore lesione delle prerogative costituzionali della Regione nella materia della sanità.

3) Violazione dell'art. 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Si è illustrato nella parte in Fatto che le operazioni del Tavolo e del Comitato sono state caratterizzate da unilateralità e mancanza di vera trasparenza e leale contraddittorio con i rappresentanti regionali.

Ciò emerge in diverse occasioni, ma emerge con maggiore evidenza con riferimento al verbale del 20 luglio 2009. In particolare, in relazione alla prima posta contestata del 2008 (sopravvenienze attive per 48 milioni di euro), il dettaglio del calcolo del Ministero doveva essere esposto «al paragrafo D della sezione seconda» (v. pag. 5 del verbale, ultimo capoverso), ma nel verbale non sussiste né una sezione II, né un paragrafo D.

In relazione alla seconda posta contestata per il 2008 (27 milioni per rischio generico), sia la Regione che l'advisor KPMG avevano rimarcato che il campione di 6 ASL comprendeva le aziende sanitarie più a rischio di produrre costi non interamente contabilizzati, ma di questa importante affermazione, fatta dalla Regione e confermata dall'advisor KPMG nel corso della riunione, non v'è traccia nel verbale definitivo.

Anche in relazione alla terza posta negativa (€ 110 milioni per rischio specifico) si fa riferimento ad una valutazione analitica che sarebbe esposta nell'inesistente «paragrafo D della sezione seconda».

Quanto poi alla manovra per il 2009, le affermazioni compiute dai rappresentanti statali sono del tutto generiche e non vengono chiarite dai Ministeri durante la riunione; l'analisi dettagliata compiuta dai rappresentanti statali non è stata allegata al verbale del 20 luglio 2009, pur essendo già stata sviluppata prima della riunione, come è dimostrato dall'avere riportato la cifra di sintesi di € 880.779.000: ciò mostra la mancanza di un reale (e leale) confronto in sede tecnica.

Non a caso, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha elaborato una proposta di riforma del Tavolo di Verifica nella riunione del 5 agosto 2009 (v. doc. 19), per superare 1'«attuale criticità della fase istruttoria che presenta una forte disparità organizzativa tra risorse ministeriali e risorse regionali», e raggiungere l'obiettivo che «tutti gli elementi istruttori... vengano messi a disposizione in tempo utile delle Regioni che dovranno provvedere tecnicamente all'esame».

Una seconda palese violazione del principio di leale collaborazione deriva dal fatto che il Presidente della Regione è stato invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri che doveva deliberare sul commissariamento con telegramma inviato il giorno prima (cioè il 23 luglio 2009) alle 16,30! Come si evince dalla risposta del Presidente della Regione, dalla comunicazione statale neppure si evinceva l'ordine del giorno della seduta.

Inoltre, il verbale della riunione del 20 luglio 2009, la cui valutazione poteva supporsi costituire oggetto della seduta del Consiglio dei ministri, era stato inviato al Presidente della Regione sempre il 23 luglio alle 12,30!

Il Presidente della regione ha immediatamente fatto presente (doc. 20) che non era materialmente possibile per lui predisporre nelle poche ore residue i materiali e la documentazione per rappresentare nella seduta le ragioni della Regione, ma il Consiglio dei ministri del 24 luglio 2009 ha deliberato ugualmente l'atto qui impugnato.

Pare chiaro che nessuna giustificazione ci può essere per una convocazione così tardiva, dato che nessuna ragione di urgenza era sopraggiunta il 23 luglio ad impone un immediato commissariamento della Regione. Da mesi la procedura di verifica andava avanti e non si comprende perché non si potesse concedere al Presidente della Regione un termine congruo per preparare la propria partecipazione alla riunione. Lo stesso contenuto dell'atto impugnato evidenzia l'assenza di una pressante urgenza, dato che nessun termine è posto all'attività del Commissario.

È chiaro che la convocazione del Presidente regionale il giorno prima della riunione del Consiglio dei ministri impedisce una partecipazione piena ed effettiva alla riunione e rappresenta violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., e che ugualmente costituisce violazione la mancata concessione di un breve rinvio, che avrebbe posto il Presidente della Regione nella condizione di far valere il punto di vista della Regione, e che non avrebbe pregiudicato in nulla gli interessi per la cui tutela dovrebbe agire lo Stato.

Infine, un'autonoma ragione di illegittimità della delibera 28 luglio 2009 (e conseguente lesività per le prerogative costituzionali della Regione) è la difformità di essa rispetto alla diffida: mentre questa si occupava solo della questione del disavanzo, la delibera argomenta anche con riferimento al pericolo per il LEA. Ma in un procedimento sostitutivo è necessaria la corrispondenza tra l'atto di diffida e l'atto sostitutivo: la diffida serve ad «avvisare» la Regione prima di procedere con la sostituzione, nel rispetto dell'art. 120 Cost., che richiama il principio di leale collaborazione. Se la Regione viene diffidata a compiere determinati atti e poi la sostituzione viene motivata anche con riferimento ad atti di altro tipo, è chiaro che viene violato il principio di leale collaborazione e viene vanificato il senso della diffida. Una conferma della fondatezza di tale censura viene dalla stessa delibera di commissariamento, che non riferisce esattamente i termini della diffida (v. sopra, Premessa in diritto) ma le attribuisce contenuto più ampio.

P. Q. M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, adottare, nelle condizioni e con i contenuti sopra esposti, la delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009, con il quale è stato disposto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Campania al fine di dare attuazione al piano di rientro dei disavanzi del Servizio sanitario regionale campano, nonché conseguentemente annullare la predetta delibera, per violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Padova-Napoli-Roma, addì 25 settembre 2009

Avv. prof. Giandomenico FALCON - *Avv.* Vincenzo BARONI - *Avv.* Luigi MANZI

09C0628

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-044) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

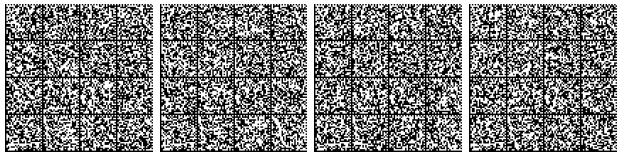
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

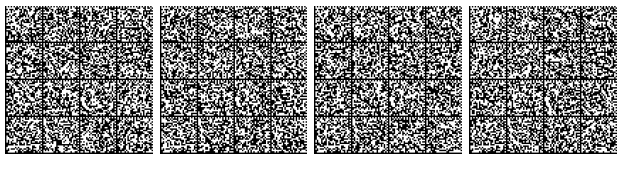
- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

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 2010 (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 2010.**

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 Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€	6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI
(di cui spese di spedizione € 127,00)
(di cui spese di spedizione € 73,20)
- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II
(di cui spese di spedizione € 39,40)
(di cui spese di spedizione € 20,60)
- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)
I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€	**190,00**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	**180,50**
I.V.A. 4% a carico dell'Editore	€	18,00

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.

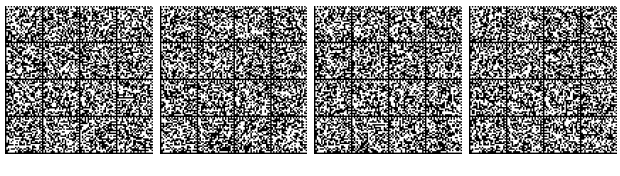
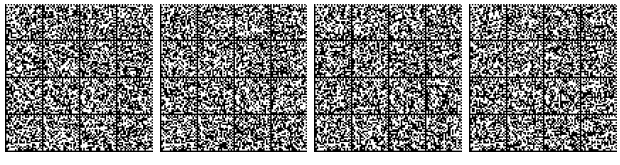
N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

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.



€ 9,00