

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 dicembre 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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 314. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Sostituzione dell’art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti – Competenza della Provincia nell’individuazione delle zone idonee – Ricorso del Governo – Asserito contrasto con la legge statale (codice dell’ambiente), che consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee, in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente – Eccezione di inammissibilità della censura, dovendosi ritenere la norma impugnata riproduttiva della norma sostituita – Reiezione.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 197, comma 1.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Sostituzione dell’art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti – Competenza della Provincia nell’individuazione delle zone idonee – Ricorso del Governo – Asserito contrasto con la legge statale (codice dell’ambiente), che consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee, in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente – Esclusione – Esercizio, da parte della Regione, della propria competenza legislativa in materia attinente al governo del territorio – Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 197, comma 1.

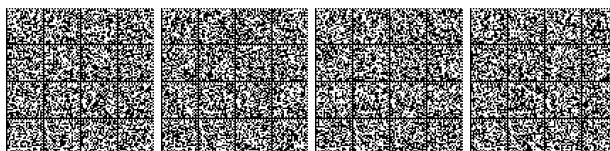
Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Abrogazione della lettera p) dell’art. 10, comma 2, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Piano regionale di gestione dei rifiuti - Prevista soppressione delle misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani – Violazione di norma statale inderogabile (codice dell’ambiente), secondo cui i singoli piani di gestione debbono contenere misure atte a promuovere la regionalizzazione – Illegittimità costituzionale in parte qua – Ripristino della abrogata lettera p) per effetto della dichiarazione di incostituzionalità.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 199, lettera m).

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Modificazione dell’art. 20 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte della Provincia – Partecipazione alle gare per l’affidamento riservata ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico – Indebita compromissione alla piena esplicazione del mercato nei confronti di tutti gli operatori economici nel settore degli appalti pubblici – Disciplina difforme da quella nazionale in materia di tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato – Illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione – Ripristino, per effetto della dichiarazione di incostituzionalità, del precedente testo, ferma restando la competenza della Provincia nell’affidamento del servizio.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera m).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 1



n. 315. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Acque – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2002 – Definizione delle acque reflue urbane – Ritenuta difformità rispetto alla definizione, prevista dalla normativa statale in materia ambientale, per mancata autonoma considerazione della categoria delle «acque reflue domestiche» – Ricorso del Governo - Assertita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» nonché delle competenze provinciali previste dallo Statuto in materia di «tutela del paesaggio», dell'«urbanistica» ed in materia di «igiene e sanità» – Censura proposta in termini del tutto generici – Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 74, comma 1, lettera i), come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Tutela della qualità dell'aria – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera – Presentazione, da parte del gestore dell'impianto, all'Agenzia Provinciale per l'ambiente della domanda di autorizzazione alle emissioni, corredata con una dichiarazione attestante la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato (ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 8 del 2000) – Prevista possibilità dell'entrata in esercizio degli impianti a seguito della presentazione di tale documentazione – Ricorso del Governo – Assertita violazione della normativa statale in materia ambientale in relazione alla necessità di preventiva specifica autorizzazione – Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della censura – Reiezione.

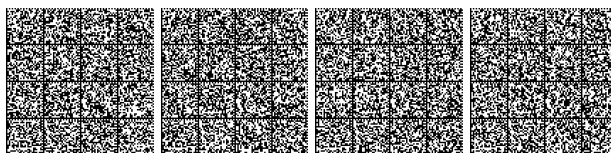
- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 269 e 279; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Tutela della qualità dell'aria – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera – Presentazione, da parte del gestore dell'impianto, all'Agenzia Provinciale per l'ambiente della domanda di autorizzazione alle emissioni, corredata con una dichiarazione attestante la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato (ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 8 del 2000) – Prevista possibilità dell'entrata in esercizio degli impianti a seguito della presentazione di tale documentazione, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni – Indebita deroga alla norma statale secondo cui l'autorizzazione deve precedere la messa in esercizio dell'impianto – Violazione di una previsione costituente un livello uniforme di tutela dell'ambiente, dettato in materia di competenza esclusiva dello Stato – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 269 e 279; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Impianti termici – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Definizione di impianto termico civile quando la produzione di calore è «prevalentemente» destinata al riscaldamento di edifici e al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari – Contrasto con la normativa statale per la mancata considerazione di impianti termici destinati, sia pure in misura non prevalente, ad usi diversi – Conseguente applicabilità, in ambito provinciale, di un regime diverso da quello definito dalla legislazione statale, lesivo di un livello uniforme di tutela, assicurato mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 283 e 284; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.



Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera c) del comma 1 dell’art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4 - Riformulazione della definizione di «sottoprodotto» – Attribuzione alla Giunta provinciale di stabilire i criteri secondo i quali le terre e le rocce sono considerati come sottoprodotti – Omessa individuazione di precisi criteri e vincoli – Contrasto con direttiva comunitaria in materia di rifiuti – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva comunitaria 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera b) del comma 3 dell’art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno – Previsto esonero dall’obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti – Obbligo per il gestore dell’impianto di trattamento di lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale – Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale in materia ambientale e con la normativa comunitaria – Intervenuta modifica della norma provinciale successivamente alla proposizione del ricorso, in senso soddisfacente (legge provinciale 9 aprile 2009, n. 1, art. 31) – Impedimento alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere per la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo antecedente all’entrata in vigore della modifica.

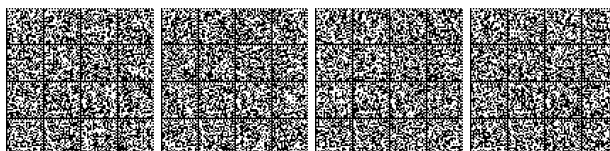
- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; direttiva comunitaria 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, art. 5, comma 3.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera b) del comma 3 dell’art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno – Previsto esonero dall’obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti – Obbligo per il gestore dell’impianto di trattamento di lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale – Contrasto con la norma statale in materia ambientale, che esonera dall’obbligo di tenuta del formulario soltanto i trasporti di rifiuti non pericolosi – Violazione di direttiva comunitaria secondo cui il trasferimento di rifiuti pericolosi devono essere accompagnati da un formulario di identificazione – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; direttiva comunitaria 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, art. 5, comma 3.

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Aggiunta del comma 3 all’art. 20 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Albo nazionale dei gestori ambientali – Attribuzione alla Giunta provinciale del potere di emanare le disposizioni per regolamentare le procedure e l’obbligo di iscrizione – Violazione della legislazione esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell’ambiente» che disciplina in modo inderogabile procedure e termini di iscrizione all’Albo in adempimento di direttiva comunitaria – Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 6.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 212; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, art. 12; Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, art. 12); (Costituzione, art. 117, terzo comma).



Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione dell’art. 24 della legge provinciale n. 4 del 2008 – Collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti – Previsione di un termine, per la comunicazione all’Agenzia provinciale dell’istallazione dell’impianto, più breve di quello fissato dal legislatore statale – Violazione di un livello uniforme di tutela dell’ambiente indicato anche in adempimento di vincoli comunitari, con conseguente lesione dell’interesse pubblico alla tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208.

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione del testo in lingua tedesca delle lettere j) e aa) del comma 1 dell’art. 2 della legge provinciale n. 8 del 2002 – Omessa riformulazione delle analoghe disposizioni in lingua italiana – Ricorso del Governo - Ritenuta violazione delle disposizioni statutarie secondo cui la lingua italiana è lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti legislativi nonché nei casi di chi è prevista la redazione bilingue – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 14, commi 1 e 5.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 99..... Pag. 9

N. 316. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Legge della Regione Veneto – Conservazione degli *habitat* naturali e tutela della biodiversità – Rinvio a misure di conservazione contenute in una deliberazione della Giunta regionale – Non conformità delle misure ai criteri individuati con decreto del Ministro dell’ambiente 17 ottobre 2007 – Conseguente mancato rispetto dei criteri minimi uniformi dettati in materia di Zone speciali di conservazione (ZSC) e di Zone di protezione speciale (ZPS) – Lesione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4, art. 18, comma 1.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lettera s); (Costituzione art. 117, primo comma; direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE).

Ambiente – Legge della Regione Veneto – Conservazione degli *habitat* naturali e tutela della biodiversità – Previsione del potere della Giunta regionale di definire modalità e procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione e per la loro approvazione da parte della Regione – Omesso rimando al decreto del Ministro dell’ambiente 17 ottobre 2007 relativamente alle misure di salvaguardia – Implicita autorizzazione alla Giunta regionale a dare attuazione alla propria delibera anche nell’ipotesi in cui essa contrasti con il decreto ministeriale – Lesione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

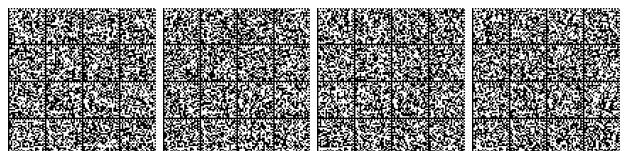
- Legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4, art. 18, comma 2.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lettera s); (Costituzione art. 117, primo comma; direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE)..... Pag. 20

N. 317. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Pregressa impugnazione proposta dal difensore d’ufficio – Restituzione nel termine del contumace per proporre impugnazione ed esercizio del diritto alla prova da parte dell’imputato restituito nel termine – Preclusione – Eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricerca di interpretazione conforme a Costituzione – Reiezione.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) – Confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali - Svolgimento nel senso della massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti - Impossibilità per la Corte costituzionale di sostituire la propria interpretazione di norma CEDU a quella operata dalla Corte di Strasburgo – Spettanza alla Corte costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., del compito di valutare, in termini di interpretazione e bilanciamento, come e in qual misura l'interpretazione della CEDU si inserisca nell'ordinamento costituzionale.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Pregressa impugnazione proposta dal difensore d'ufficio – Non consentita restituzione nel termine per proporre impugnazione dell'imputato che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento – Violazione del diritto di difesa e del diritto del contraddittorio dell'imputato contumace, anche in relazione all'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo – Illegittimità costituzionale in parte qua – Decisione non incidente sui presupposti fissati dalla legge per l'accesso del contumace inconsapevole al meccanismo di garanzia.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Imputato restituito nel termine – Esercizio del diritto alla prova – Preclusione – Ritenuta violazione del diritto di difesa e del diritto del contraddittorio dell'imputato contumace – Questione irrilevante in quanto astratta e prematura – Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 25

n. 318. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso in via principale - Deposito nella cancelleria della Corte - Termine di dieci giorni dalla notificazione, stabilito a pena di improcedibilità - Decorrenza dalla data in cui la notificazione si perfeziona per il destinatario (con la ricezione dell'atto), e non da quella in cui si è perfezionata per il notificante (con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale) - Conseguente procedibilità del ricorso nel caso in esame.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, artt. 19, comma 2, e 73, comma 3.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, quarto comma, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Edifici di nuova costruzione - Ipotesi di trascrizione per la formalizzazione del vincolo pertinenziale dei parcheggi privati e per il rilascio del titolo abilitativo - Ricorso del Governo - Eccezioni di genericità della motivazione e di carenza dell'interesse ad agire - Reiezione - Ammissibilità del ricorso.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, artt. 19, comma 2, e 73, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Realizzazione di parcheggi privati negli edifici di nuova costruzione - Formalizzazione del vincolo pertinenziale tra parcheggio ed unità immobiliare mediante trascrizione dell'atto di asservimento nei registri immobiliari - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di nuova ipotesi di trascrizione, comportante l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, in violazione della competenza statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile» e «sistema tributario» - Esclusione, essendo il vincolo di destinazione delle aree di parcheggio assoggettabile a trascrizione in base alla normativa codicistica - Conseguente inconfigurabilità di una fattispecie imponibile nuova - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, art. 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Rilascio del titolo abilitativo per le nuove costruzioni - Possibile subordinazione nel regolamento edilizio comunale al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune stesso, mediante atto trascritto nei registri immobiliari - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di nuova ipotesi di trascrizione, comportante l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, in violazione della competenza statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile» e «sistema tributario» - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, art. 73, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.....

Pag. 34

N. 319. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Soccorso in mare - Legge della Regione Lazio - Disciplina delle attività di pattugliamento e salvataggio con moto d'acqua, equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti - Ricorso del Governo - Dedotta lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere g) ed h).....

Pag. 41

N. 320. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - RegISTRAZIONI di conversazioni effettuate da uno degli interlocutori all'insaputa degli altri, di intesa con la polizia giudiziaria - Qualificazione, secondo il diritto vivente della giurisprudenza di legittimità, come documenti anziché intercettazioni - Dedotta violazione del diritto alla riservatezza, della libertà e segretezza delle comunicazioni e del diritto di difesa nonché contrasto con l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Sufficiente assolvimento dell'onere di individuare, all'interno di un corpus normativo, la norma ritenuta lesiva della Costituzione - Esclusione di inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 234, 266 e ss.
- Costituzione, artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma.

Processo penale - Prove - RegISTRAZIONI di conversazioni effettuate da uno degli interlocutori all'insaputa degli altri, di intesa con la polizia giudiziaria - Qualificazione, secondo il diritto vivente della giurisprudenza di legittimità, come documenti anziché intercettazioni - Dedotta violazione del diritto alla riservatezza, della libertà e segretezza delle comunicazioni e del diritto di difesa nonché contrasto con l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Questione fondata sull'erroneo presupposto interpretativo dell'esistenza di un diritto vivente come sopra identificato - Richiesta di avallo di un'opzione interpretativa, con conseguente uso improprio dell'incidente di costituzionalità - Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 234, 266 e ss.
- Costituzione, artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma.....

Pag. 44

N. 321. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Ricorso in appello - Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario - Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta violazione degli artt. 2 e 24 Cost. - Difetto di motivazione in ordine alla «non manifesta infondatezza» della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 2 e 24.



Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta violazione del principio di uguaglianza tra chi notifichi tramite ufficiale giudiziario (senza onere di deposito presso la segreteria del giudice di primo grado) e chi si avvalga del servizio postale (con onere di deposito a pena di inammissibilità) - Difetto di «rilevanza» della questione – Manifesta inammissibilità – Assorbimento delle questioni di merito.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Eccepita inammissibilità per omessa ricerca di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata per duplicazione di un adempimento già assicurato da altra disposizione che obbliga il giudice di appello di richiedere, dopo la costituzione in giudizio dell'appellante, la trasmissione del fascicolo processuale con copia della sentenza impugnata – Erroneo presupposto interpretativo – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta irragionevolezza per eccessiva gravità della sanzione, stante l'estraneità dell'atto alla struttura del giudizio di gravame – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata che fa gravare sull'agente postale, soggetto terzo rispetto alle parti in causa, l'obbligo del deposito della copia dell'appello – Erroneo presupposto interpretativo – Onere del deposito posto direttamente a carico dell'appellante – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.



Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata per omessa indicazione di un termine perentorio per il deposito – Esclusione – Ricavabilità di detto termine in via interpretativa, dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 52

N. 322. Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 30, commi 1, 2 e 3 - Decisione sulle altre disposizioni impuginate riservata a separate pronunce.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 30, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma.

Controlli amministrativi – Impresa e imprenditore - Imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità – Controlli periodici degli enti certificatori in sostituzione di quelli amministrativi, con previsione di regolamento attuativo statale - Potestà delle Regioni di garantire livelli ulteriori di tutela - Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta violazione della competenza residuale della Regione nelle materie del commercio, industria, agricoltura e delle altre di interesse economico, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale – Esclusione - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia di competenza esclusiva dello Stato «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. m) – Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 30, commi 1, 2 e 3 nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma.

Pag. 58

N. 323. Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dirigenti scolastici - Trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quaranta anni di servizio - Attribuzione alla Provincia del potere di individuare i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro, subordinatamente alla vacanza del posto - Denunciata violazione delle norme statutarie e attuative che riservano la disciplina del trattenimento in servizio alla contrattazione collettiva provinciale - Difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 102, comma 2.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, primo comma, n. 2, e 107; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405, art. 2, comma 4.

Pag. 64



N. 324. Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione – Norme della legge finanziaria 2007 – Istituzione e disciplina dell’Agenzia nazionale per lo sviluppo dell’autonomia scolastica – Disposizioni sull’obbligo scolastico, sulla sicurezza e sull’igiene del lavoro nonché sulla organizzazione universitaria – Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni, dell’autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione, nonché dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione – Rinunce ai ricorsi accettate dalla controparte – Estinzione del processo.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 610, 611, 622, 624, 626, 631 e 653.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 68

N. 325. Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato per ragioni di carattere sostitutivo - Condizioni di liceità - Abolizione dell’onere di indicare il nominativo del lavoratore sostituito - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge comunitaria 2000, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario - Questioni già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 1, comma 1, e 11.
- Costituzione, artt. 76, 77 e 117, primo comma; legge 29 dicembre 2000, n. 422, art. 2, comma 1, lett. b); direttiva 1999/70/CE, clausola 8, punto 3, dell’Accordo-quadro da essa recepito; legge 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, secondo comma, lett. b).

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato in violazione delle condizioni di legge - Previsione, per i giudizi in corso, del solo obbligo del datore di lavoro di corrispondere al prestatore di lavoro un indennizzo di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto - Denunciata violazione di molteplici parametri - Questioni aventi ad oggetto disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 4-bis, introdotto dall’art. 21, comma 1-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 4, 11, 24, 35, 41, 43, 53, 76, 77, 101, 102, 104, 111, primo comma, e 117, primo comma.

Pag. 71

N. 326. Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Professori universitari - Periodo di fuori ruolo precedente la quiescenza - Graduale riduzione fino alla definitiva abolizione dal 1° gennaio 2010 - Applicabilità anche ai professori per i quali sia stato già disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo (e che hanno iniziato il corso del relativo periodo) - Denunciata irrazionalità ed arbitrarietà, con violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento amministrativo - Questione divenuta priva di oggetto a seguito di intervenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 434.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 76

N. 327. Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009.

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

Sanità pubblica - Benefici indennitari anche a favore di soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati del sangue - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai soggetti contagiati da hiv per i quali è previsto l’indennizzo – Dedotta violazione del diritto alla salute, nonché del principio di solidarietà sociale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

Pag. 79



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **99.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Elezioni - Partiti politici - Norme della Regione Calabria - Necessità per i partiti e gruppi politici che intendono presentare liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale di svolgere elezioni primarie per la selezione del candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale - Mancata candidatura alla carica di Presidente della Giunta di colui che ha ottenuto il maggior numero di voti nella elezione primaria - Sanzione della esclusione dal rimborso delle spese sostenute e dalla restituzione della cauzione - Lamentata imposizione di vincoli alla partecipazione elettorale in contrasto con i principi della normativa statale di attuazione del dettato costituzionale, indebita imposizione del metodo di formazione delle liste lesiva dell'autonomia politica dei partiti - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle competenze regionali in materia elettorale, lesione dell'autonomia dei partiti e movimenti politici, lesione del diritto di elettorato passivo.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 25, artt. 2, 13, comma 3, lett. *b*), e 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 49, 51, primo comma, e 122, primo comma; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 2, comma 1, lett. *a*).

Elezioni - Partiti politici - Norme della Regione Calabria - Elezioni primarie per la selezione del candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale - Procedimento - Utilizzo di schede di colore diverso e di urne differenziate per ciascuna delle liste partecipanti - Lamentata conoscibilità della scelta di ciascun elettore che deve pubblicamente richiedere e riconsegnare una determinata scheda elettorale riferita ad un partito o gruppo politico, lamentato trattamento in pubblico di dati sensibili in contrasto con il codice della tutela dei dati personali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della libertà e della segretezza del voto, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 25, art. 9, commi 1 e 4, lett. *a*) e *b*).
- Costituzione, artt. 48, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. *l*); d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, artt. 4, comma 1, lett. *d*), 20 e 22, comma 1.

Pag. 83

- N. **100.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

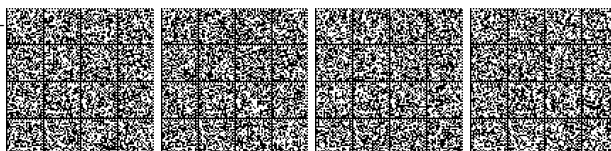
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Edilizia privata, edilizia residenziale pubblica, edilizia agevolata-convenzionata - Intrapresa di nuove iniziative edilizie e di interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione degli edifici - Obbligo di istituzione del fascicolo del fabbricato - Lamentata contraddittorietà rispetto alle finalità di incentivazione dell'edilizia, aggravio dei costi, accollo a privati di funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione, incidenza su materie e ambiti riservati alla fonte statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del canone di ragionevolezza, del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, lesione della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà, violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, in subordine violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21, artt. 3, comma 5, lett. *b*), 4, comma 4, lett. *b*), e 20.
- Costituzione, artt. 3, 23, 97 e 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; legge della Regione Lazio 12 settembre 2002, n. 31; regolamento della Regione Lazio 14 aprile 2005, n. 6. . .

Pag. 89



- n. **10.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009 (della Regione Toscana).
Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Decreto del Ministro dell'interno attuativo delle norme statali che prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Toscana - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni nelle materie residuali della polizia amministrativa locale e delle politiche sociali, lesione del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che il decreto impugnato è lesivo delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullarlo.
- Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. h), quarto e sesto; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42, 43 e 44; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 41. .
- Pag. 91
- n. **11.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 ottobre 2009 (della Regione Emilia-Romagna).
Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Decreto del Ministro dell'interno attuativo delle norme statali che prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni nelle materie residuali della polizia amministrativa locale, della sicurezza urbana, delle politiche sociali e della formazione regionale, violazione del principio di legalità, in subordine lesione del principio di leale collaborazione e del dovere di prevedere forme di coordinamento tra Stato e Regioni - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato di provvedere con decreto del Ministro dell'interno alla «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94» e conseguentemente di annullarlo.
- Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.
 - Costituzione, artt. 117, commi secondo, quarto e sesto, e 118, comma terzo; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42, 43 e 44; legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; legge della Regione Emilia Romagna 28 settembre 2007, n. 21.
- Pag. 98
- n. **289.** Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 27 novembre 2007.
Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.
- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
 - Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.
- Pag. 102
- n. **290.** Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 27 novembre 2007.
Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.
- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
 - Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.
- Pag. 103



N. 291. Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 27 novembre 2007.

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.

Pag. 105

N. 292. Ordinanza del Giudice di pace di Lecco - sez. distaccata di Missaglia del 1° ottobre 2009.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione dell'assenza di un giustificato motivo come elemento costitutivo del reato - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi di reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione che il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, pronunci sentenza di non luogo a procedere - Violazione del principio di parità di trattamento e del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione quale reato di qualunque ingresso o soggiorno irregolare nel territorio dello Stato italiano - Contrasto con la direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 117, in riferimento alla direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008. . .

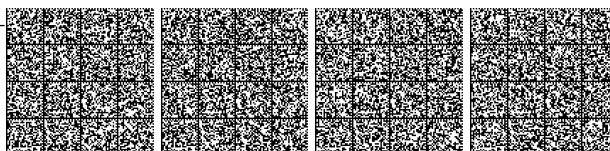
Pag. 106

N. 293. Ordinanza del Tribunale di Vicenza del 28 agosto 2009.

Procedimento civile - Interruzione del processo per intervenuta dichiarazione di fallimento di parte costituita - Termine di sei mesi per la prosecuzione o la riassunzione del processo interrotto - Decorrenza dalla data dell'interruzione determinata, ai sensi dell'art. 43, comma terzo, della legge fallimentare, dall'apertura del fallimento - Ecceputa estinzione del giudizio per intempestività della riassunzione effettuata dalla parte interessata - Decorrenza del termine per la riassunzione del processo, ad opera di parte diversa da quella fallita, dalla data dell'interruzione per intervenuta dichiarazione di apertura del fallimento ex art. 43, comma terzo, della legge fallimentare, anziché dalla data dell'effettiva conoscenza dell'evento interruttivo - Incidenza sul diritto di difesa della parte interessata alla prosecuzione del giudizio ed estranea all'evento interruttivo - Asserita violazione dei principi del contraddittorio e della parità delle parti processuali.

- Codice di procedura civile, art. 305, nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 46, comma 14, della legge 18 giugno 2009, n. 69.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

Pag. 110



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 314

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Sostituzione dell’art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti – Competenza della Provincia nell’individuazione delle zone idonee – Ricorso del Governo – Asserto contrasto con la legge statale (codice dell’ambiente), che consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee, in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente – Eccezione di inammissibilità della censura, dovendosi ritenere la norma impugnata riprodotiva della norma sostituita – Reiezione.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 197, comma 1.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Sostituzione dell’art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti – Competenza della Provincia nell’individuazione delle zone idonee – Ricorso del Governo – Asserto contrasto con la legge statale (codice dell’ambiente), che consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee, in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente – Esclusione – Esercizio, da parte della Regione, della propria competenza legislativa in materia attinente al governo del territorio – Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 197, comma 1.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Abrogazione della lettera p) dell’art. 10, comma 2, della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Piano regionale di gestione dei rifiuti - Prevista soppressione delle misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani – Violazione di norma statale inderogabile (codice dell’ambiente), secondo cui i singoli piani di gestione debbono contenere misure atte a promuovere la regionalizzazione – Illegittimità costituzionale in parte qua – Ripristino della abrogata lettera p) per effetto della dichiarazione di incostituzionalità.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 199, lettera m).

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Regione Campania – Modificazione dell’art. 20 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 – Modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte della Provincia – Partecipazione alle gare per l’affidamento riservata ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico – Indebita compromissione alla piena esplicitazione del mercato nei confronti di tutti gli operatori economici nel settore degli appalti pubblici – Disciplina difforme da quella nazionale in materia di tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato – Illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione – Ripristino, per effetto della dichiarazione di incostituzionalità, del precedente testo, ferma restando la competenza della Provincia nell’affidamento del servizio.

- Legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, art. 1, comma 1, lettera m).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).



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. 1, comma 1, lettere *c*), *e*) e *m*), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2008, depositato in cancelleria il 1° luglio 2008 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato alla Regione Campania il 26 giugno 2008, e depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 1° luglio 2008 (reg. ric. n. 32 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri, ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi l'illegittimità dell'art. 1, comma 1, lettere *c*), *e*) e *m*), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

In tema di rifiuti, argomenta il ricorrente, anche se le Regioni vantano una competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», si configura la competenza esclusiva statale per i profili attinenti alla tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, dal che il vincolo per il legislatore regionale delle disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che costituiscono standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale.

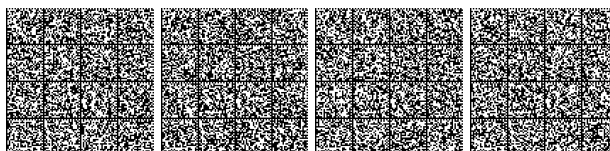
In materia di rifiuti sussiste il vincolo del rispetto comunitario, derivante dall'art. 117, primo comma, Cost., essendo intervenute le direttive 75/442/CEE e 2006/12/CE, ed avendo la Corte di giustizia europea delineato i principi generali, particolarmente in ordine alla definizione di «rifiuto».

In materia il legislatore statale è intervenuto con due decreti-legge per far fronte all'emergenza rifiuti in Campania (d.l. 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, e d.l. 17 giugno 2008, n. 107, Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania).

La Regione Campania, con la legge regionale impugnata, ha dettato una disciplina a regime in materia di gestione dei rifiuti, che esorbiterebbe dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, sotto tre profili.

L'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Campania n. 4 del 2008, che sostituisce l'art. 8 della legge della stessa Regione 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), prevede la competenza della Provincia nell'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale - PTCP, di cui alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), ove adottato.

Tale disposizione — rileva il ricorrente — contrasta apertamente con quanto disposto dall'art. 197, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che, alla lettera *d*), con riferimento alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti,



prevede che le Province siano tenute ad individuare esclusivamente le zone non idonee ad ospitarli, ma non anche le zone idonee, il che è possibile soltanto per la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

La norma dunque, dettando disposizioni confliggenti con la normativa nazionale vigente, viola, secondo il ricorrente, il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ai sensi del quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

La lettera *e*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, recherebbe parimenti *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nella parte in cui abroga la lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007 citata, che disponeva che il piano regionale di gestione dei rifiuti dovesse prevedere anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani, operando così in contrasto con quanto disposto dall'art. 199, lettera *m*), del citato d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma statale, che stabilisce il contenuto minimo necessario del piano regionale di gestione dei rifiuti, dispone che esso debba prevedere, tra l'altro, anche «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani».

Con l'abrogazione della disposizione conforme alla norma statale, viene adottata una disciplina che, ad avviso del ricorrente, è contrastante con quella nazionale di riferimento, eccedendosi dalla competenza regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea inoltre l'irragionevolezza della disposizione in oggetto, in quanto la mancata previsione di idonee misure atte a realizzare «la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani» pone in serio pericolo la concreta realizzazione del principio di autosufficienza, nella gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, a livello di ambiti territoriali locali.

La lettera *m*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, infine, si porrebbe in contrasto con l'art. 81 del Trattato che istituisce la Comunità europea e con l'art. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione.

La norma citata, modificando l'articolo 20 della legge regionale n. 4 del 2007, in materia di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, prevede che «la Provincia affida il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico».

Individuando a priori, come unica modalità di affidamento per il servizio di gestione integrata da parte della Provincia, quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico, la norma violerebbe i principi e le disposizioni comunitarie e nazionali, in materia di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché le regole che disciplinano la gara pubblica — quali quelle della *par condicio*, della trasparenza e dell'evidenza pubblica — che garantiscono che il servizio pubblico locale sia affidato ad un soggetto che possenga le necessarie competenze tecniche richieste dalla specificità della materia e che risulti il più idoneo fra quelli esistenti.

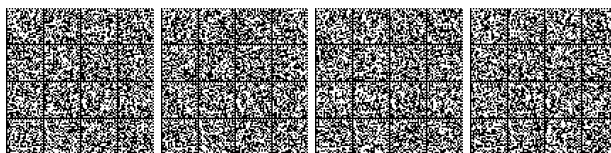
Sarebbe, pertanto, ravvisabile eccedenza dalla competenza regionale e violazione del principio di tutela della concorrenza di cui all'art. 81 del Trattato CE e, quindi, del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., nonché della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.: risulterebbero violati sia l'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone l'aggiudicazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti mediante gara pubblica, nel rispetto della disciplina comunitaria, sia l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che disciplina la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo dichiararsi improcedibile, inammissibile e comunque infondato il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con riguardo all'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 4 del 2008, che attribuisce alla Provincia la competenza nell'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale, la censura sarebbe inammissibile, posto che l'art. 8 della legge regionale n. 4 del 2007, che la norma va a sostituire, prevedeva già la competenza provinciale nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti.

La doglianza sarebbe comunque infondata, in quanto l'intervento non concernerebbe la materia ambientale. L'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non costituisce — si rileva — una vera e propria materia, bensì un «valore» che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie come il governo del territorio e la tutela della salute, rispetto alle quali lo Stato detta standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

Nel caso di specie la legge statale — si osserva ancora — non ha individuato limiti inderogabili che la Regione Campania abbia violato. L'art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alcune competenze alla Provincia, ma da questo non potrebbe inferirsi il limite per un'ulteriore disciplina organizzativa, su cui la Regione possa intervenire: ciò sarebbe coerente con l'art. 19 del d.lgs. n. 267 del 2000, richiamato dallo stesso art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006, che riconosce alla Provincia le funzioni in tema di «difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle



calamità» (lettera *a*), e di «organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore» (lettera *g*).

Anche con riguardo all'art. 1, comma 1, lettera *e*), della legge regionale n. 4 del 2008, la norma, abrogando la lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007, si porrebbe fuori dalla disciplina in materia ambientale. Il legislatore regionale — si sottolinea — manifesta la sua discrezionalità individuando un diverso piano (provinciale) di organizzazione dell'attività: una volta garantita la gestione e l'autosufficienza a livello locale, la scelta dell'ambito più idoneo d'intervento spetta alla Regione, competente in materia di governo del territorio e nell'individuazione di competenze ulteriori degli enti locali.

Con la lettera *m*) dello stesso art. 1, comma 1, il legislatore campano avrebbe scelto la «forma» della gestione, ma non avrebbe individuato una modalità di affidamento diversa da quelle consentite.

L'obbligo dei soggetti pubblici di affidare qualsiasi servizio attraverso una selezione in conformità alla normativa, comunitaria e nazionale, sugli appalti, non escluderebbe la possibilità, per tali soggetti, di decidere quale forma soggettiva dovrà assumere il gestore del servizio. La Regione Campania avrebbe confermato il principio dell'evidenza pubblica e della gara, nella scelta del contraente, limitandosi a individuare la forma gestionale più idonea.

Lo stesso art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede, tra le ipotesi di gestione del servizio, la società partecipata, cioè una forma ritenuta legittima dalla Corte di giustizia europea. Lasciandosi la scelta alla singola amministrazione, a maggior ragione potrebbe in essa intervenire il legislatore regionale, senza in alcun modo infrangere i parametri invocati.

Il ricorso sarebbe infine assolutamente generico nei motivi in cui si riferisce alle direttive 74/442/CEE e 2006/12/CE, nonché ai decreti-legge n. 90 e n. 107 del 2008, non essendo chiaro il vizio e neppure la disposizione oggetto della specifica violazione.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa della Regione Campania hanno depositato memorie, ribadendo e ulteriormente illustrando quanto già sostenuto, rispettivamente, nel ricorso e nella memoria di costituzione.

3.1. — La difesa erariale assume il carattere vincolante delle norme in materia ambientale contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, non derogabili dalle Regioni, in quanto standard uniformi di tutela ambientale validi sull'intero territorio nazionale.

Riguardo alla prima censura, relativa alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008, l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione — secondo cui la disposizione impugnata riproduce la formula normativa, già in vigore, dell'art. 8 della legge regionale n. 4 del 2007 — andrebbe disattesa giacché la nuova norma è integrata da previsioni ulteriori e si inserisce in un mutato contesto.

Con riferimento alla seconda censura, relativa alla lettera *e*) del comma 1 dello stesso art. 1, la disposizione sulla necessaria previsione, nel piano regionale, delle misure atte a promuovere la regionalizzazione della gestione dei rifiuti, che integra il contenuto minimo del piano, non potrebbe essere disattesa dal legislatore regionale. La previsione pone in serio pericolo la realizzazione del principio di autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani non pericolosi. L'art. 199, lettera *m*), del Codice dell'ambiente, disposizione programmatica, che tale contenuto prescrive al piano regionale di gestione dei rifiuti, costituisce la garanzia della gestione e dell'autosufficienza a livello locale.

Riguardo alla terza censura, relativa alla lettera *m*) del comma 1 dello stesso art. 1, la previsione della costituzione di soggetti a partecipazione pubblica, come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, si porrebbe in contrasto con principi e disposizioni comunitarie e nazionali in materia di servizi pubblici locali. Ne risulterebbero violate le regole che disciplinano la gara pubblica, eliminando la garanzia che il servizio sia affidato a soggetto in possesso delle necessarie competenze tecniche. Sarebbe evidente il *vulnus* all'art. 81 del Trattato CE, e quindi all'art. 117, primo comma, Cost., ed all'art. 202 del Codice dell'ambiente, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, che richiama l'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

3.2. — Secondo la difesa regionale, la censura in ordine all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero, che sarebbe preclusa alle province, dimostra il suo limite nella misura in cui non è dato rinvenire, nella legislazione statale, altro soggetto istituzionale competente in tale individuazione: lo Stato è competente riguardo agli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale, conseguendone che, per gli altri impianti, la localizzazione non può che appartenere all'ente territoriale. Del resto, l'art. 196 del Codice dell'ambiente prevede che le regioni privilegiano la realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree: ma questa — si osserva nella memoria — non è norma di attribuzione di competenza, bensì criterio di disciplina, nell'esercizio di una scelta, quella di individuazione delle aree, che la regione può ben delegare alla provincia. Quest'ultima, del resto, espleta le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento a livello provinciale (art. 197), in piena coerenza con l'art. 19 del d.lgs. n. 267 del 2000, che attribuisce alla Provincia le funzioni in tema di difesa del suolo e organizzazione dello



smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, e con l'art. 2, commi 32 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che valorizza il ruolo delle province nella gestione dei rifiuti, individuando in esse l'ambito territoriale ottimale in tema di gestione dei rifiuti.

Riguardo al contenuto del piano regionale di gestione dei rifiuti, la legge regionale non avrebbe fatto altro che attuare la normativa statale riconoscendo un più accentuato localismo nella gestione dei rifiuti. La tesi della difesa regionale sarebbe avvalorata dalla stessa legislazione statale, che, all'art. 2, comma 38, della legge n. 244 del 2007, contiene una valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione della competenza in materia di rifiuti alle province. Tale sarebbe stato l'intento della normativa della Regione Campania nel disporre che il piano regionale di gestione dei rifiuti (art. 10, comma 2, lettera *b*) stabilisce «la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali», in quanto «la gestione integrata dei rifiuti avviene in ambiti territoriali ottimali-ATO nel rispetto del principio dell'autosufficienza di ogni ATO e della minore movimentazione possibile dei rifiuti» (art. 15). Sarebbe, dunque, legittimo superare la «regionalizzazione» del sistema rifiuti, in favore della «provincializzazione», in coerenza con i principi di maggior vicinanza al territorio interessato, e di abrogazione della disposizione previgente, espressione di centralismo regionale, in vista di un rafforzamento del principio di autosufficienza, ora localizzato sugli ambiti territoriali ottimali, costituiti dalle province.

Con riferimento, poi, alla norma in tema di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, la costituzione di un soggetto a partecipazione pubblica — rileva la difesa della Regione — non è una modalità di affidamento della gestione, ma forma di gestione, consentita dalla Normativa europea e statale. Il principio della gara è fatto salvo dalla disposizione impugnata, e si applica anche nell'individuazione dell'eventuale socio privato.

Considerato in diritto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere *c*), *e*) e *m*), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, oltre che all'art. 81 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La censura si articola in tre profili, rispettivamente attinenti alle tre lettere citate del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale: i primi due con stretta attinenza alla tutela ambientale, il terzo anche con riguardo ai principi europei della concorrenza.

2. — Sotto un primo profilo, è censurata la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo l'art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), ha comportato ora che la lettera *f*) del comma 1 di quest'ultimo preveda la competenza della provincia nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento) dei rifiuti, in contrasto con l'art. 197, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, alla lettera *d*), con riguardo alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, consente alle province la sola individuazione delle zone non idonee ad ospitarli, ma non anche delle zone idonee. Per la localizzazione degli impianti di smaltimento, invece, è possibile l'individuazione sia delle zone idonee che non idonee. Il contrasto con la disciplina statale comporta lo sconfinamento della Regione nella potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.1. — In ordine alla riferita censura, va disattesa, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente, secondo cui la nuova norma costituirebbe la riproduzione di quanto già disposto dalla norma sostituita. In realtà, l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti, pur prevista dalla lettera *d*) dell'art. 8 della precedente legge n. 4 del 2007, era soggetta al termine di giorni 90 dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre la nuova lettera *f*) fa decorrere il termine dall'approvazione del piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

È da ritenere che la sostanziale riapertura del termine ed il suo aggancio ad una decorrenza mobile, facciano rinascere l'interesse dello Stato a scongiurare l'individuazione di ulteriori zone idonee al trattamento dei rifiuti da parte delle Province della Regione Campania, rispetto al quadro complessivo delle localizzazioni degli impianti, determinatosi alla scadenza del termine originario.

2.2. — Nel merito, la questione non è fondata.

La disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. — costituisce, anche in attuazione degli



obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Resta, peraltro, ferma la competenza delle regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (da ultimo, sentenza n. 249 del 2009).

La localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al «governo del territorio».

La disposizione impugnata si propone di disciplinare la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti: nel dettare tale norma, la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa, che afferisce all'uso del proprio territorio (analoga, vedi sentenza n. 103 del 2006), abilitando la Provincia, in quanto ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare le funzioni in tema di «difesa del suolo» (art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006), ad individuare le aree per la localizzazione degli impianti, secondo una valutazione urbanistica complessiva del territorio provinciale, che muove dalle previsioni del piano territoriale di coordinamento, anche perché la stessa normativa statale riconosce che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né vale obiettare che la norma impugnata non si è limitata ad abilitare la Provincia all'individuazione delle zone «non idonee», come previsto dall'art. 197, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, estendendone il potere alla ricognizione delle zone «idonee»: il che sarebbe possibile riguardo alla localizzazione degli impianti di smaltimento, e non anche di quelli di recupero.

Appare chiaro che la disciplina statale, proprio in quanto concepita in vista della fissazione di prescrizioni minime di tutela ambientale (come l'art. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006 ribadisce), differenzia l'attività di smaltimento dei rifiuti, per la quale ritiene necessario individuare anche le zone idonee, da quella di recupero, per la quale la provincia opera la ricognizione almeno delle zone non idonee. Ciò non toglie che, anche in vista della localizzazione degli impianti di recupero, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, la provincia possa individuare, nell'ambito del piano regionale, anche le zone idonee ad ospitare tale specifica attività di trattamento dei rifiuti.

In conclusione, la disciplina dettata dalla disposizione regionale risponde ad esigenze di coordinamento territoriale e non appronta una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale.

3. — Sotto un secondo profilo il ricorrente assume l'illegittimità della lettera *e*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, che ha abrogato la lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della precedente legge n. 4 del 2007, nel senso che il piano regionale di gestione dei rifiuti non debba più contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», in contrasto con quanto disposto dall'art. 199, lettera *m*), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La questione è fondata.

Si può ritenere che solo in relazione alla complessità programmatica del piano di gestione del ciclo integrato dei rifiuti di competenza regionale (si vedano, in correlazione, le previsioni in ordine alla limitazione nella produzione dei rifiuti, al loro riutilizzo, la distinzione tra le tipologie di rifiuti da smaltire e recuperare, le tecniche di gestione, ecc.), il primario obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti può essere perseguito.

Se è vero che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di «ambiti territoriali ottimali» (art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), pure al fine di perseguire l'obiettivo di raggiungere, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento all'interno di ogni ambito (art. 201, comma 5), tuttavia, imprescindibilmente, ciò è possibile attraverso l'unità d'indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare (art. 199, comma 3, lettera *m*). Il livello di amministrazione inferiore, del resto, costituito dai Comuni e, quanto ai rifiuti urbani, dalle Autorità d'ambito (art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006), interviene in sede di consultazione da parte della Regione (art. 199, comma 1), che redige il piano con intento di unità programmatica.

Alla dimensione organizzativa, articolata sugli «ambiti territoriali ottimali» (ATO), il Codice dell'ambiente aggiunge, quale sintesi programmatica, che il servizio è comunque regionale (e non extraregionale), e pretende che i singoli piani di gestione contengano misure atte a promuovere la regionalizzazione. Si tratta quindi di un *quid pluris* che, con l'abrogazione della lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007, è venuto a mancare nella legislazione regionale campana, pur nella legittimità dell'articolazione del servizio su ambiti territoriali. Tale impostazione unitaria della pianificazione al livello individuato dal legislatore statale, assunta a valore imprescindibile,



non è derogabile dal legislatore regionale, conseguendone l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il piano regionale di gestione rifiuti non contenga anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione nella raccolta, cernita, smaltimento dei rifiuti.

La dichiarazione di illegittimità della norma ha l'effetto di ripristinare la lettera *p*) abrogata.

4. — L'ultima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene alla violazione dei principi comunitari sulla concorrenza, oltre che allo sconfinamento nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente e di tutela della concorrenza, che sarebbe insita nella lettera *m*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 4 del 2008.

La norma, modificando l'articolo 20 della legge regionale n. 4 del 2007, prevede come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da parte della Provincia «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale», quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico.

L'affidamento dei servizi ad enti partecipati è materia su cui, frequentemente, si è pronunciata la Corte di giustizia europea. Orbene è necessario riferirsi ai principi di tutela della concorrenza, elaborati da quella giurisprudenza in attuazione del Trattato CE, atteso che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 62 e n. 102 del 2008). In più, la nozione di «concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. — alla quale è riconducibile, come si dirà oltre, la disciplina degli appalti pubblici e della scelta del contraente — non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, con la conseguenza che la normativa interna si uniforma a quella comunitaria di cui costituisce attuazione (sentenza n. 401 del 2007).

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, attraverso la quale assicurare l'opera necessaria alla prestazione dei servizi, non s'identifica in una materia a sé, ma rappresenta attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Riguardo alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (sentenze n. 401 del 2007 e 160 del 2009).

Il dibattito che ha interessato, anche di recente, questa Corte, si è sviluppato intorno ai presupposti in ordine ai quali fosse possibile ritenere l'amministrazione appaltante non tenuta all'esperienza delle procedure di evidenza pubblica, sia attraverso articolazioni dell'amministrazione stessa, sia attraverso enti dotati di propria soggettività, ma in qualche modo assoggettati al controllo dell'ente pubblico, trattandosi, in sostanza, di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi «attivo» sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta (da ultimo, sentenze n. 326 e n. 439 del 2008).

La problematica cui si è dianzi accennato appare estranea alla questione sollevata dal ricorso in epigrafe, dato che la disposizione impugnata, anche per effetto dell'interpretazione cui la resistente Regione Campania dichiara di attenersi, non pone in discussione la necessità della gara, ma pare limitarne la partecipazione solo «a soggetti a totale o prevalente capitale pubblico».

5. — La questione è fondata.

La circostanza che la Provincia affidi il servizio di gestione integrata dei rifiuti «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica», secondo il disposto dell'art. 20 della legge della Regione Campania n. 4 del 2007 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *m*, della successiva legge n. 4 del 2008), non toglie che le regole comunitarie della concorrenza debbano essere effettivamente rispettate e che la restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), sia lesiva dei principi della concorrenza.

Né rileva che la violazione del Trattato CE debba essere inquadrata nell'ambito specifico dei principi di non discriminazione — comunque riconducibili all'essenza stessa del mercato concorrenziale — come più volte la Corte di giustizia ha riconosciuto (vedi, di recente, sentenze 18 dicembre 2007, in causa C-357/2006, e 16 dicembre 2008, in causa C-213/2007). Il fatto è che emerge palese la violazione della normativa statale di recepimento delle direttive comunitarie, che fanno della competizione libera e trasparente l'elemento imprescindibile della disciplina degli appalti pubblici. Si legge al punto 4 del considerando della direttiva 2004/18/CE che «gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la partecipazione di un offerente che è un organismo di diritto pubblico a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico non causi distorsioni della concorrenza nei confronti di offerenti privati».

L'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): quest'ultima norma, che



pure consente la gestione dei servizi pubblici locali mediante il ricorso a società partecipate, si propone esplicitamente di disciplinare le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali a tutela della concorrenza, ed è inderogabile.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consente la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 160 del 2009).

La stessa qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e l'individuazione dei criteri di ammissione alla gara non può non modellarsi sulle corrispondenti norme del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (sentenza n. 411 del 2008).

Questa Corte ha costantemente affermato che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (tra le altre, sentenza n. 322 del 2008 e n. 431 del 2007, quest'ultima relativa alle norme sugli appalti pubblici nella legislazione regionale della Campania). Ne consegue l'illegittimità costituzionale della normativa regionale impugnata, che, nella parte in cui riserva solo a determinati soggetti la partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riducendo l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicitazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge regionale n. 4 del 2008, ha l'effetto di ripristinare il precedente testo dell'art. 20, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2007, ferma restando, però, la competenza della Provincia nell'affidamento del servizio, individuata quale «autorità d'ambito».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), nella parte in cui abroga la lettera p) dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della medesima legge della Regione Campania n. 4 del 2008, nei sensi di cui in motivazione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della stessa legge della Regione Campania n. 4 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

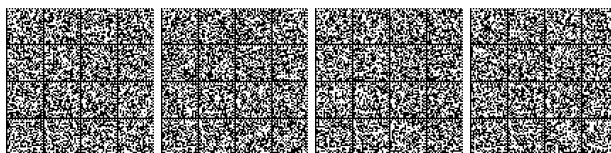
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 315

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Acque – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2002 – Definizione delle acque reflue urbane – Ritenuta difformità rispetto alla definizione, prevista dalla normativa statale in materia ambientale, per mancata autonoma considerazione della categoria delle «acque reflue domestiche» – Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» nonché delle competenze provinciali previste dallo Statuto in materia di «tutela del paesaggio», dell'«urbanistica» ed in materia di «igiene e sanità» – Censura proposta in termini del tutto generici – Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 74, comma 1, lettera i), come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Tutela della qualità dell'aria – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera – Presentazione, da parte del gestore dell'impianto, all'Agenzia Provinciale per l'ambiente della domanda di autorizzazione alle emissioni, corredata con una dichiarazione attestante la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato (ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 8 del 2000) – Prevista possibilità dell'entrata in esercizio degli impianti a seguito della presentazione di tale documentazione – Ricorso del Governo – Asserita violazione della normativa statale in materia ambientale in relazione alla necessità di preventiva specifica autorizzazione – Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della censura – Reiezione.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 269 e 279; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Tutela della qualità dell'aria – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera – Presentazione, da parte del gestore dell'impianto, all'Agenzia Provinciale per l'ambiente della domanda di autorizzazione alle emissioni, corredata con una dichiarazione attestante la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato (ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 8 del 2000) – Prevista possibilità dell'entrata in esercizio degli impianti a seguito della presentazione di tale documentazione, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni – Indebita deroga alla norma statale secondo cui l'autorizzazione deve precedere la messa in esercizio dell'impianto – Violazione di una previsione costituente un livello uniforme di tutela dell'ambiente, dettato in materia di competenza esclusiva dello Stato – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 269 e 279; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Impianti termici – Norme della Provincia di Bolzano – Modifiche alla legge provinciale n. 8 del 2000 – Definizione di impianto termico civile quando la produzione di calore è «prevalentemente» destinata al riscaldamento di edifici e al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari – Contrasto con la normativa statale, per la mancata considerazione di impianti termici destinati, sia pure in misura non prevalente, ad usi diversi – Conseguente applicabilità, in ambito provinciale, di un regime diverso da quello definito dalla legislazione statale lesivo di un livello uniforme di tutela, assicurato mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 15, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 283 e 284; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera c) del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4 - Riformulazione della definizione di «sottoprodotto» – Attribuzione alla Giunta provinciale di stabilire i criteri secondo i quali le terre e le rocce sono considerati



come sottoprodotti – Omessa individuazione di precisi criteri e vincoli – Contrasto con direttiva comunitaria in materia di rifiuti – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; direttiva comunitaria 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera b) del comma 3 dell’art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno – Previsto esonero dall’obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti – Obbligo per il gestore dell’impianto di trattamento di lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale – Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale in materia ambientale e con la normativa comunitaria – Intervenuta modifica della norma provinciale successivamente alla proposizione del ricorso, in senso satisfattivo (legge provinciale 9 aprile 2009, n. 1, art. 31) – Impedimento alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere per la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo antecedente all’entrata in vigore della modifica.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; direttiva comunitaria 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, art. 5, comma 3.

Ambiente – Gestione dei rifiuti – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione della lettera b) del comma 3 dell’art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno – Previsto esonero dall’obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti – Obbligo per il gestore dell’impianto di trattamento di lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale – Contrasto con la norma statale in materia ambientale, che esonera dall’obbligo di tenuta del formulario soltanto i trasporti di rifiuti non pericolosi – Violazione di direttiva comunitaria secondo cui il trasferimento di rifiuti pericolosi devono essere accompagnati da un formulario di identificazione – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 193; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; direttiva comunitaria 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, art. 5, comma 3.

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Aggiunta del comma 3 all’art. 20 della legge provinciale n. 4 del 2006 – Albo nazionale dei gestori ambientali – Attribuzione alla Giunta provinciale del potere di emanare le disposizioni per regolamentare le procedure e l’obbligo di iscrizione – Violazione della legislazione esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell’ambiente» che disciplina in modo inderogabile procedure e termini di iscrizione all’Albo in adempimento di direttiva comunitaria – Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 6.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 212; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, art. 12; Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, art. 12); (Costituzione, art. 117, terzo comma).

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione dell’art. 24 della legge provinciale n. 4 del 2008 – Collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti - Previsione di un termine, per la comunicazione all’Agenzia provinciale dell’installazione dell’impianto, più breve di quello fissato dal legislatore statale – Violazione di un livello uniforme di tutela dell’ambiente indicato anche in adempimento di vincoli comunitari, con conseguente lesione dell’interesse pubblico alla tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 16, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera s); Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208.

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Sostituzione del testo in lingua tedesca delle lettere j) e aa) del comma 1 dell’art. 2 della legge provinciale n. 8 del 2002 – Omessa riformulazione delle analoghe disposizioni in lingua italiana – Ricorso del Governo - Ritenuta violazione delle disposizioni statutarie secondo cui la lingua italiana è lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti legislativi nonché nei casi di chi è prevista la redazione bilingue – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4, art. 14, commi 1 e 5.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 99.



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 degli artt. 14, commi 1, 2 e 5, 15, commi 3, 4 e 6, 16, commi 1, 4, 6 e 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

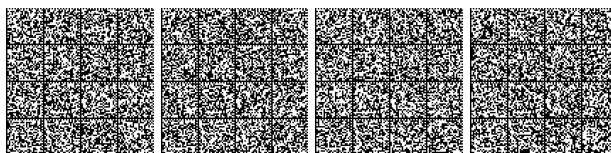
Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-19 agosto 2008, depositato il successivo 20 agosto 2008, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 14, commi 1, 2 e 5, dell'art. 15, commi 3, 4 e 6, e dell'art. 16, commi 1, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), per contrasto con l'art. 117, primo, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma della Costituzione e con gli articoli 8, 9 e 99 dello statuto speciale di autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2. — Il ricorrente premette, in linea generale, che, sebbene la Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 8, comma 1, punti nn. 5 e 6, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sia titolare di una potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio» e di «urbanistica» e, ai sensi dell'art. 9, punto n. 10, del medesimo statuto, di una competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità», spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, secondo la giurisprudenza costituzionale. Compete, pertanto, allo Stato — ad avviso della difesa erariale — dettare le norme di tutela che hanno ad oggetto nel suo complesso l'ambiente, bene che inerisce ad un interesse di rango costituzionale primario, per il quale deve essere garantito, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, inderogabile da parte delle altre normative di settore. Il ricorrente aggiunge che tale disciplina unitaria del bene complessivo «ambiente» viene a configurarsi come limite all'intervento legislativo delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, essendo queste ultime vincolate al rispetto dei livelli minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione statale, ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento, secondo quanto disposto dall'art. 8, comma 1, dello statuto e dall'art. 117, primo comma, della Costituzione.

3. — Sulla base di queste premesse, il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 4, comma 2, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, modificando la legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque), provvede a definire le acque reflue urbane come «il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato», in difformità con la definizione che delle acque reflue urbane detta l'art. 74, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4



(Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), secondo cui devono essere definite acque reflue urbane le «acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato».

A giudizio del ricorrente, così disponendo, la citata norma lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e gli artt. 8 e 9 dello statuto, di cui al d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto, ponendosi in contrasto con la definizione che delle acque reflue urbane detta l'art. 74, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 152 del 2006, violerebbe i livelli uniformi di tutela ambientale dettati dal legislatore statale.

3.1. — Viene, poi, censurato l'art. 15, commi 3 e 4, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui sostituisce l'art. 5 della legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8, in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera, consentendo che il gestore metta in esercizio impianti che producono emissioni, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione. Tale disposizione determinerebbe una lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e degli artt. 8 e 9 dello statuto, ponendosi in contrasto sia con l'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale dispone che per tutti gli impianti che producono emissioni debba essere richiesta un'autorizzazione ai sensi della parte quinta dello stesso decreto, sia con l'art. 279 del medesimo decreto, che individua una specifica sanzione per chi inizi ad installare o metta in esercizio un impianto o eserciti un'attività in assenza della prescritta autorizzazione.

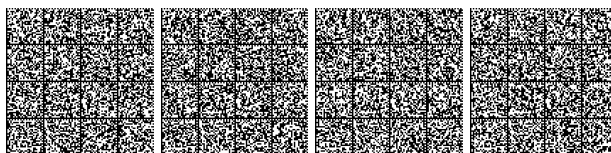
3.2. — Analoghe censure sono, inoltre, rivolte nei confronti dell'art. 15, comma 6, della medesima legge provinciale n. 4 del 2008, il quale modifica l'art. 7 della legge provinciale n. 8 del 2000, stabilendo che un impianto termico possa definirsi civile quando la produzione di calore è «prevalentemente» destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari, in contrasto con l'art. 283, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale definisce come impianto termico civile «l'impianto termico la cui produzione di calore è destinata, anche in edifici ad uso non residenziale» — esclusivamente — «al riscaldamento o alla climatizzazione di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari». A giudizio del ricorrente, la mancata riproduzione di tale esclusività contemplata dalla norma statale non solo comprometterebbe l'esigenza di uniformità di disciplina perseguita dal legislatore nazionale, ma determinerebbe «discrasie» nella regolamentazione della materia, contrarie agli scopi della legge statale in punto di sicurezza degli impianti e di controllo delle emissioni. Ciò, in quanto sarebbe sottratto dal campo di applicazione del titolo I della parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, un numero elevato di impianti che, ove fossero qualificati come «termici civili», sarebbero assoggettati alla disciplina meno rigorosa del titolo II della parte quinta del predetto decreto, non essendo tali impianti, ad esempio, assoggettabili alla preventiva autorizzazione di cui all'art. 269 del medesimo decreto, ma ad una mera denuncia di installazione o modifica.

3.3. — Il ricorrente impugna, ancora, l'art. 16, comma 1, della legge citata, il quale, sostituendo la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, provvede a riformulare la definizione di «sottoprodotto», prescrivendo, in particolare, al punto n. 5, che «la Giunta provinciale stabilisce i criteri secondo i quali le terre e rocce da scavo sono considerati come sottoprodotti».

Tale disposizione sarebbe incostituzionale per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 62 del 2008 della Corte costituzionale, ponendosi in contrasto con la direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), «atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione».

3.4. — Analoghe censure sono proposte, inoltre, dal ricorrente in ordine all'art. 16, comma 4, che sostituisce la lettera *b*) del comma 3 dell'art. 19 della citata legge provinciale n. 4 del 2006. La disposizione impugnata prevede l'esonero dall'obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti per «i trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno, effettuati dal produttore di rifiuti stessi non a titolo professionale. In questo caso il gestore dell'impianto di trattamento deve lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale». Secondo il ricorrente tale norma contrasterebbe sia con l'art. 193 del d.lgs. n. 152 del 2006 che esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi), il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione». Anche in questo caso, la disposizione sarebbe incostituzionale per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 62 del 2008.

3.5. — Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 16, comma 6, della medesima legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, aggiungendo il comma 3 all'art. 20 della legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di Albo nazionale dei gestori ambientali, ha previsto che «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'albo nazionale, la Giunta



provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione». Anche tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima per le identiche ragioni contenute nella sentenza n. 62 del 2008, ponendosi in contrasto con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina in maniera inderogabile i termini e le procedure di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, in attuazione di direttive comunitarie (art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, e, prima, art. 12 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti).

Peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il settore delle professioni turistiche ricadrebbe nella materia delle «professioni» nella quale Stato e Regioni hanno competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con la conseguenza che la Regione è tenuta a legiferare nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, cui spetta di individuare le figure professionali, con i relativi ordinamenti didattici e l'istituzione degli albi.

3.6. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 16, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, sostituendo l'art. 24 della più volte citata legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento di rifiuti, ha introdotto, con il comma 6 del testo sostituito, la previsione che: «Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio provinciale l'interessato, munito di autorizzazione, rilasciata anche da altre regioni, almeno quindici giorni prima dell'installazione dell'impianto deve comunicare all'Agenzia provinciale le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione stessa e l'iscrizione all'Albo nazionale di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché l'ulteriore documentazione richiesta al fine di documentare il rispetto delle norme ambientali. Decorso questo termine ovvero in presenza del nulla osta dell'Agenzia provinciale l'attività può essere iniziata».

Anche in questo caso la norma, secondo la difesa erariale, detta una disciplina difforme dal d.lgs. n. 152 del 2006, che all'art. 208 prevede un termine di sessanta giorni per la comunicazione all'Agenzia provinciale dell'installazione dell'impianto.

La disposizione provinciale sarebbe, dunque, illegittima perché in aperta violazione delle finalità perseguite dal legislatore nazionale, costituite dalla necessità che l'amministrazione possa svolgere un'efficace istruttoria ed un adeguato controllo a garanzia della tutela ambientale, concedendo ad essa un congruo lasso di tempo, oltremodo compreso dalla norma censurata.

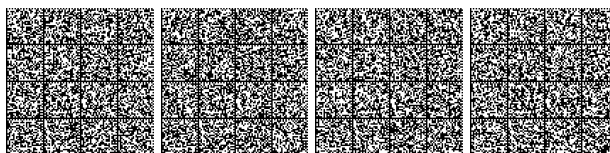
La legge provinciale, quindi, dettando disposizioni confliggenti con la normativa nazionale vigente, espressione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché con disposizioni comunitarie, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, eccederebbe dalle competenze provinciali di cui agli articoli 8 e 9 dello statuto speciale di autonomia di cui al d.P.R. n. 670 del 1972.

3.7. — Infine, la difesa erariale impugna l'art. 14, commi 1 e 5, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo il testo in lingua tedesca delle lettere *j*) e *aa*) del comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, e non riportando la formulazione delle stesse in lingua italiana, violerebbe l'articolo 99 dello statuto speciale di autonomia (d.P.R. n. 670 del 1972) secondo cui la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali è prevista la redazione bilingue.

4. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, che ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque infondato il ricorso proposto dalla difesa erariale.

In particolare, la resistente sostiene l'infondatezza delle censure sollevate nei confronti dell'art. 14, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui definisce le acque reflue urbane come «il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato», senza contemplare quale autonoma categoria le «acque reflue domestiche», in quanto dalla stessa lettera della norma impugnata si desumerebbe che le varie categorie elencate sono considerate «anche separatamente», con la conseguenza che anche le acque domestiche sarebbero ivi *ex se* contemplate. Non solo, ma, come specificato nella memoria depositata successivamente, avendo la norma impugnata (alla lettera *j*) distintamente previsto le acque domestiche, la censura non coglierebbe nel segno, anche in considerazione della sua genericità, poiché non specificerebbe a sufficienza come il regime riservato dalla legge provinciale alle acque domestiche sarebbe deteriore rispetto ai livelli uniformi di tutela fissati nel d.lgs. n. 152 del 2006.

Quanto all'art. 15, commi 3 e 4, poi, in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera, la Provincia ritiene che la disposizione impugnata non introdurrebbe alcuna forma di autorizzazione preventiva, essendo specificamente previsto che l'Agenzia competente intervenga nel procedimento con gli opportuni controlli ai fini del collaudo e del rilascio della necessaria autorizzazione. La possibilità di procedere all'attivazione dell'impianto sarebbe, poi, comunque subordinata alla presentazione all'Agenzia competente di una dichiarazione del



gestore, sottoscritta da un tecnico qualificato iscritto al relativo albo professionale, che attesta la conformità dell'impianto al progetto già approvato, previo parere vincolante della medesima Autorità, ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 8 del 2002. La previsione di un intervallo di tempo di quindici giorni tra la presentazione della domanda e l'attivazione dell'impianto consentirebbe, inoltre, all'Autorità competente di verificare la veridicità della dichiarazione, in quanto attinente ad un intervento dalla medesima già valutato e conosciuto in sede di espressione del parere di cui all'art. 4 della citata legge provinciale n. 8 del 2000.

Quanto, poi, alla questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 15, comma 4, della legge provinciale n. 4 del 2008, la resistente ne rileva, in primo luogo, l'inammissibilità, posto che non viene articolata nessuna censura nei confronti di questa specifica disposizione in relazione ai parametri richiamati. Nel merito, la difesa ritiene che, comunque, la predetta disposizione non violi il «nucleo minimo di tutela» garantito dalle previsioni statali, nella parte in cui stabilisce espressamente che l'Agenzia provinciale per l'ambiente rilasci il proprio nulla-osta all'attivazione dell'impianto, previa acquisizione della documentazione necessaria alla verifica dei requisiti tecnici richiesti dalla legge.

Anche in relazione all'art. 15, comma 6, la Provincia esclude che sia stato violato il nucleo minimo di tutela previsto dal legislatore statale. Infatti, l'estensione dell'ambito degli impianti riconducibili alla categoria degli «impianti termici civili» anche a quelli la cui produzione di calore è destinata «prevalentemente» al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici non determinerebbe la conseguenza dell'assoggettamento dei medesimi impianti termici civili ad un sistema di controlli e restrizioni meno pregnante. In forza dell'inserimento nell'allegato B anche degli impianti termici civili sarebbe garantito un adeguato *iter* di controllo in sede autorizzativa, posto che, ai sensi dell'art. 5 della legge provinciale n. 8 del 2000 (nel testo modificato dall'art. 15, comma 3, della legge provinciale n. 4 del 2008), gli impianti di cui agli allegati A e B sono soggetti al rilascio di autorizzazione da parte dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente.

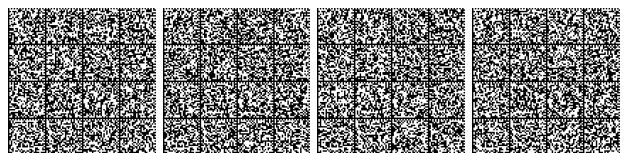
A giudizio della resistente, sarebbero, altresì prive di fondamento le censure sollevate nei confronti dell'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2008: quest'ultima disposizione, infatti, nel demandare alla Giunta provinciale il compito di individuare i criteri per la qualificazione delle terre e rocce da scavo quali sottoprodotti, avrebbe scongiurato la «presunzione» di proficua riutilizzabilità del materiale in questione ritenuta illegittima e stigmatizzata dalla sentenza n. 62 del 2008, subordinando viceversa alla ricorrenza di precisi presupposti, da valutarsi caso per caso, l'operatività del regime derogatorio alla disciplina in materia di rifiuti.

Anche le censure mosse nei confronti dell'art. 16, comma 4, sarebbero infondate in quanto basate su una non corretta lettura della disciplina provinciale applicabile, trascurandosi di considerare che l'allegato A alla legge provinciale n. 4 del 2006 stabilisce espressamente che «i rifiuti contrassegnati nell'elenco con un asterisco * sono rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e ad essi si applicano le disposizioni della medesima direttiva, a condizione che non trovi applicazione l'articolo 1, paragrafo 5» della stessa, riferito ai rifiuti domestici.

Analogamente, la Provincia sostiene che le censure sollevate in relazione all'art. 16, comma 6, in materia di Albo nazionale dei gestori ambientali sarebbero fondate su un erroneo presupposto interpretativo. Tale norma — diversamente dall'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 nella previgente formulazione, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 62 del 2008 — non assegnerebbe, infatti, alla Giunta alcuna facoltà di regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'albo in deroga alla disciplina statale e comunitaria di riferimento. Le censure, oltre che infondate, sarebbero anche inammissibili, posto che solo ove la Giunta, adottando le disposizioni regolamentari in esame, violasse i criteri ed i limiti che il legislatore statale ha posto ed il legislatore provinciale non ha derogato, sorgerebbe l'interesse ad attivare gli strumenti previsti dall'ordinamento al fine di censurare la relativa condotta. Del pari infondata sarebbe, poi, secondo la Provincia, la doglianza relativa al preteso travalicamento delle competenze materiali in materia di professioni, posto che l'intervento del legislatore provinciale sarebbe avvenuto nel pieno rispetto dei limiti posti dal d.lgs. n. 152 del 2006, non essendo prevista l'introduzione di alcuna disposizione in deroga a quanto dettato dal citato testo unico in punto di presupposti e procedure per l'iscrizione all'albo di cui in discorso.

Quanto, ancora, all'art. 16, comma 7, la Provincia osserva che la riduzione del termine prescritto per la formazione del silenzio-assenso all'attivazione della campagna di recupero e smaltimento rifiuti non impedirebbe che sia apprestata un'ideale tutela al bene ambiente, in quanto siffatte attività sono svolte da soggetti già autorizzati ed iscritti all'albo nazionale dei gestori ambientali. Il controllo dell'Agenzia, pertanto, andrebbe solo ad aggiungersi a quello già svolto, in sede di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e di ammissione all'Albo da altre amministrazioni competenti, con conseguente esclusione dei profili di illegittimità costituzionale prefigurati.

Palesamente prive di fondamento sarebbero, infine, secondo la Provincia, le censure sollevate nei confronti delle norme contenute nell'art. 14, commi 1 e 5, recanti modifiche della sola traduzione, rispettivamente, in tedesco e in italiano, prima erroneamente riportata.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 5, dell'art. 15, commi 3, 4 e 6 e dell'art. 16, commi 1, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli articoli 8, 9 e 99 dello statuto speciale di autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, primo, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione.

Tali norme — che intervengono a modificare precedenti leggi provinciali inerenti, essenzialmente, alle materie della «tutela del paesaggio» e dell'«urbanistica», di competenza provinciale primaria ai sensi dell'art. 8, comma 1, punti nn. 5 e 6, dello statuto speciale, nonché alla materia della «igiene e sanità», che l'art. 9, punto n. 10, del medesimo statuto attribuisce alla competenza legislativa provinciale concorrente — sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto in contrasto con i livelli minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale, oltre che, in alcuni casi, con la normativa comunitaria di riferimento.

2. — In particolare, il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 14, comma 2, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, modificando la legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque), provvede a definire le acque reflue urbane come «il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato». Così disponendo la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 dello statuto e con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dettando una definizione di acque reflue urbane difforme da quella posta dall'art. 74, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), secondo la quale sono acque reflue urbane le «acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato».

A giudizio del ricorrente, il fatto che la citata disposizione non consideri autonomamente la categoria delle «acque reflue domestiche», come invece imporrebbe la normativa statale, muterebbe la specifica disciplina cui sono assoggettate le stesse, sottraendo queste ultime ai vincoli ed al regime riservato alle acque reflue urbane, in specie con riguardo al controllo dei valori ed al meccanismo autorizzatorio, di cui agli artt. 101, commi 1 e 2, e 124 del d.lgs. n. 152 del 2006.

2.1. — La questione è inammissibile.

2.2. — La censura in esame appare proposta in termini assolutamente generici, non essendo precisato sotto quali aspetti la disciplina provinciale delle acque reflue domestiche appresterebbe un livello di tutela dell'ambiente inferiore rispetto ai livelli uniformi stabiliti dalla normativa statale. Non risultano, infatti, conclusivi al riguardo i riferimenti agli artt. 101, commi 1 e 2, e 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché, quanto al regime autorizzatorio, viene previsto, espressamente, al comma 4 dell'art. 124, che «in deroga al comma 1, gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'Autorità d'ambito», in contrasto con quanto asserito dal ricorrente. Quanto ai valori limite, poi, l'art. 101 dispone che: «le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto [...]», e la disciplina provinciale (segnatamente, ad esempio, all'art. 33) si fa carico di assicurare il rispetto di questi limiti.

3. — Prima di esaminare le altre questioni nel merito, è opportuno ricordare che secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 225 del 2009) la materia «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, «l'ambiente» (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009).

In ragione di ciò, sullo stesso bene «ambiente» concorrono diverse competenze, che restano distinte fra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009); dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a



regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce «limite» all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008, nonché n. 164 del 2009).

È stato altresì precisato che le regioni non devono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato; tuttavia, nell'esercizio delle loro competenze, possono fissare livelli di tutela più elevati (sentenze n. 225 del 2009, n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente.

4. — Sulla base di tali premesse, può passarsi all'esame nel merito delle ulteriori censure.

4.1. — È stato impugnato l'art. 15, commi 3 e 4, nella parte in cui, dettando norme in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera, stabilisce: che il gestore dell'impianto presenti all'Agenzia provinciale per l'ambiente, almeno quindici giorni prima della messa in esercizio, la domanda di autorizzazione alle emissioni, indicando la data di entrata in esercizio dell'impianto; che la domanda debba essere corredata da una dichiarazione del gestore che attesti la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato ai sensi dell'art. 4 della citata legge provinciale n. 8 del 2000; che la presentazione di tale documentazione consente l'entrata in esercizio degli impianti; che successivamente, l'Agenzia provinciale per l'ambiente, entro novanta giorni dall'entrata in esercizio degli impianti, esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni.

Il ricorrente ritiene che siffatte disposizioni violino gli art. 8 e 9 dello statuto e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto si pongono in contrasto sia con l'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale dispone che per tutti gli impianti che producono emissioni deve essere richiesta un'autorizzazione, ai sensi della parte quinta dello stesso decreto, sia con l'art. 279 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, che individua una specifica sanzione per chi inizi ad installare o metta in esercizio un impianto o eserciti un'attività in assenza della prescritta autorizzazione.

4.2. — In via preliminare, deve essere dichiarata infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia in ordine alle censure sollevate nei confronti, in particolare, del comma 4 del citato art. 15 per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Dal tenore del ricorso emerge, infatti, chiaramente che il richiamo dei commi 3 e 4 del predetto art. 15 in realtà è frutto di un errore materiale poiché le censure sono riferite ai commi 3 e 4 dell'art. 5 della legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8, come modificato dal comma 3 dell'art. 15.

4.2.1. — Nel merito, la questione proposta nei confronti del comma 3 dell'art. 15 è fondata.

Questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 269 del d.lgs. 152 del 2006, ha affermato che la disciplina statale concernente il rilascio dell'autorizzazione in esame risponde all'esigenza di «articolare unitariamente tale attività secondo principi che assicurino l'osservanza dei criteri stabiliti dalla normativa nazionale» (sentenza n. 250 del 2009) e quindi vincola il legislatore regionale. Pertanto, posto che la citata norma statale impone che l'autorizzazione preceda la messa in esercizio dell'impianto e che tale previsione costituisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente, dettato dunque in materia di competenza esclusiva dello Stato, è costituzionalmente illegittima la norma provinciale in esame che deroga ad essa, consentendo al gestore di mettere in esercizio impianti che producono emissioni, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni. Né può ritenersi che, alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale, la prescritta autorizzazione possa essere sostituita dalla mera dichiarazione del gestore, sottoscritta da un tecnico qualificato iscritto al relativo albo professionale, di conformità dell'impianto al progetto già approvato, non assicurando la predetta dichiarazione un equivalente livello di tutela dell'ambiente.

5. — Il ricorrente censura, poi, sulla base di analoghi argomenti, l'art. 15, comma 6, il quale modifica l'art. 7 della legge provinciale n. 8 del 2000, stabilendo che un impianto termico possa definirsi civile quando la produzione di calore è «prevalentemente» destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari. La norma statale di riferimento, costituita dall'art. 283, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce, invece, come impianto termico civile «l'impianto termico la cui produzione di calore è destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari».

La richiamata disposizione statale non contemplerebbe, dunque, per i suddetti impianti, alcun utilizzo del calore prodotto per fini diversi dal riscaldamento e dalla climatizzazione di ambienti o dal riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari. A giudizio del ricorrente, la mancata riproduzione da parte della norma provinciale di tale esclusività contemplata dalla norma statale, non solo comprometterebbe l'esigenza di uniformità di disciplina perseguita dal legislatore nazionale, ma determinerebbe «discrasie» nella regolamentazione della materia, contrarie agli scopi della legge nazionale in punto di sicurezza degli impianti e di controllo delle emissioni. Ciò, in quanto sarebbe sottratto dal campo di applicazione del titolo I della parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, un numero elevato di impianti che, ove fossero qualificati come impianti «termici civili», sarebbero soggetti alla disciplina meno rigorosa del titolo II della



parte quinta, non essendo tali impianti, ad esempio, assoggettabili alla preventiva autorizzazione di cui all'art. 269, ma ad una mera denuncia di installazione o modifica.

5.1. — La questione è fondata.

La disciplina contenuta nella norma provinciale impugnata, nella parte in cui qualifica come impianti termici civili anche quelli la cui produzione di calore è «prevalentemente» destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari, si pone chiaramente in contrasto con quella statale, in quanto in tal modo esclude dal regime autorizzatorio di cui all'art. 284 del Codice dell'ambiente non solo quegli impianti destinati ai soli usi indicati dall'art. 283 del medesimo Codice, ma anche quelli che, sia pure in misura non prevalente, siano destinati ad usi diversi. Si delinea, in altri termini, in ambito provinciale, per un numero elevato di impianti, ricondotti alla categoria degli impianti termici civili, un regime diverso da quello definito dalla legislazione statale, costituito dalla mera denuncia di installazione o modifica, evidentemente lesivo di quel livello uniforme di tutela assicurato dal legislatore statale mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione.

6. — È, altresì, impugnato l'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, sostituendo la lettera c) del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, provvede a riformulare la definizione di «sottoprodotto», disponendo, in particolare, al punto n. 5, che «la Giunta provinciale stabilisce i criteri secondo i quali le terre e rocce da scavo sono considerati come sottoprodotti».

Tale disposizione sarebbe illegittima per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 62 del 2008, ponendosi in contrasto con la direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), e, per ciò stesso, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

6.1. — La questione è fondata.

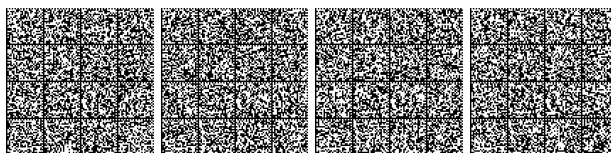
La citata norma provinciale, nella parte in cui attribuisce alla Giunta provinciale il compito di provvedere alla definizione dei cosiddetti sottoprodotti, senza individuare precisi criteri o vincoli, si pone in contrasto con la direttiva del 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, in quanto sottrae alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera a), della medesima, in violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 62 del 2008).

7. — Analoghe censure sono proposte, inoltre, dal ricorrente in ordine all'art. 16, comma 4, che sostituisce la lettera b) del comma 3 dell'art. 19 della citata legge provinciale n. 4 del 2006. La disposizione impugnata prevede l'esonero dall'obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti per «i trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno, effettuati dal produttore di rifiuti stessi non a titolo professionale. In questo caso il gestore dell'impianto di trattamento deve lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale».

Secondo il ricorrente tale norma contrasterebbe sia con l'art. 193 del d.lgs. n. 152 del 2006, che esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi), il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione».

Anche in questo caso, si imporrebbe una pronuncia di illegittimità costituzionale sulla base dei medesimi argomenti impiegati nella sentenza n. 62 del 2008, nella quale questa Corte ha affermato che il legislatore statale ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, ed ha precisato che il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE – in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali – consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote.

7.1. — Preliminarmente, occorre dare atto che la norma provinciale censurata è stata, successivamente alla proposizione del ricorso, modificata dall'art. 31 della legge provinciale 9 aprile 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2009 e per il triennio 2009-2011 - Legge finanziaria 2009) in senso satisfattivo: il testo attualmente vigente dell'art. 19, comma 3, della legge provinciale n. 4 del 2006, infatti, esonera dall'obbligo di tenuta del formulario i «trasporti di rifiuti speciali non pericolosi che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso. In questo caso il gestore dell'impianto di trattamento deve rilasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale».



Tuttavia, la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo precedente alla entrata in vigore della citata modifica impedisce di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

7.2. — Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, è fondata.

L'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006, come modificato dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui stabilisce che l'obbligo di tenuta del formulario non è prescritto «ai trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso non a titolo professionale [...]», si pone in aperto contrasto sia con il predetto art. 193 del Codice dell'ambiente, il quale esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione». Detta norma è, pertanto, lesiva degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

8. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 16, comma 6, nella parte in cui, aggiungendo il comma 3, all'art. 20, della legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di Albo nazionale dei gestori ambientali, ha previsto che «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

Anche tale disposizione sarebbe, secondo il ricorrente, costituzionalmente illegittima per le identiche ragioni indicate nella sentenza n. 62 del 2008, ponendosi essa in contrasto con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina in maniera inderogabile le procedure e i termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, in attuazione di direttive comunitarie (art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, relativa ai rifiuti; art. 12 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE relativa ai rifiuti).

Peraltro, tale norma provinciale sarebbe lesiva anche dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, incidendo in tema di professioni, materia nella quale Stato e regioni hanno competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che la regione è tenuta a legiferare nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, cui spetta di individuare le figure professionali, con i relativi ordinamenti didattici e l'istituzione degli albi.

8.1. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008 è fondata, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

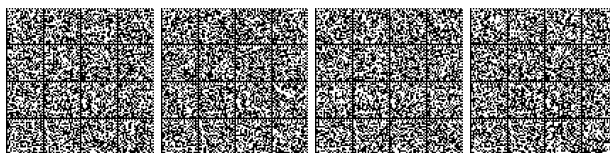
La norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto e dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), e terzo della Costituzione.

Resta assorbita l'ulteriore censura proposta in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

9. — È, poi, impugnato l'art. 16, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, dettato in sostituzione dell'art. 24 della più volte citata legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento di rifiuti, ha previsto al comma 6 che: «Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio provinciale l'interessato, munito di autorizzazione, rilasciata anche da altre regioni, almeno quindici giorni prima dell'installazione dell'impianto deve comunicare all'Agenzia provinciale le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione stessa e l'iscrizione all'Albo nazionale di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché l'ulteriore documentazione richiesta al fine di documentare il rispetto delle norme ambientali. Decorso questo termine ovvero in presenza del nulla osta dell'Agenzia provinciale l'attività può essere iniziata».

Anche in questo caso la norma, secondo la difesa erariale, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, recando una disciplina difforme rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, che all'art. 208 prevede un termine di sessanta giorni per la comunicazione all'Agenzia provinciale dell'installazione dell'impianto, si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale vigente, espressione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché con disposizioni comunitarie, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, eccedendo dalle competenze provinciali di cui agli articoli 8 e 9 dello statuto.



La disposizione provinciale sarebbe, dunque, illegittima perché in aperta violazione delle finalità perseguite dal legislatore nazionale, costituite dalla necessità che l'amministrazione possa svolgere un'efficace istruttoria ed un adeguato controllo a garanzia della tutela ambientale, concedendo ad essa un congruo lasso di tempo, oltremodo compresso dalla norma censurata.

9.1. — La questione è fondata.

La norma provinciale impugnata stabilisce, infatti, un termine per la formazione del silenzio-assenso per l'inizio della campagna di recupero e smaltimento rifiuti assai più breve di quello fissato dal legislatore statale, in evidente violazione di un livello di tutela dell'ambiente uniforme, indicato anche in adempimento di vincoli comunitari.

Tale abbreviazione del termine, peraltro, altera il rapporto fra i due interessi che il termine stesso è destinato a soddisfare e cioè quello dell'amministrazione all'esercizio del controllo preventivo e quello dell'interessato ad ottenere l'autorizzazione in tempi ragionevoli, in un modo che risulta lesivo dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, in violazione dei predetti parametri.

10. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, infine, le norme contenute nell'art. 14, commi 1 e 5, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo il testo in lingua tedesca delle lettere *j*) e *aa*) del comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, e non riportando la formulazione delle stesse in lingua italiana, violerebbero l'articolo 99 dello statuto speciale di autonomia (d.P.R. n. 670 del 1972) secondo cui la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali è prevista la redazione bilingue.

10.1. — La questione non è fondata.

È di tutta evidenza che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la norma impugnata, come tutta la legge provinciale n. 4 del 2008, risulta pubblicata in entrambe le lingue, ivi comprese le modifiche ai testi in tedesco di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 14 impugnato, così come, al comma 4, in entrambe le lingue è redatto il testo della modifica. Trattandosi, in ambedue i casi, di modifiche della sola traduzione, rispettivamente, in tedesco e in italiano, la redazione nella diversa lingua riporta il nuovo testo nella lingua su cui va ad incidere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 3 e 6, e dell'articolo 16, commi 1, 4, 6 e 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, promosse, in relazione agli articoli 8 e 9 dello statuto speciale ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 5, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, promossa, in relazione all'articolo 99 dello statuto speciale di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

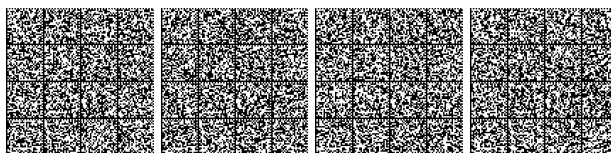
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 316

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Legge della Regione Veneto – Conservazione degli *habitat* naturali e tutela della biodiversità – Rinvio a misure di conservazione contenute in una deliberazione della Giunta regionale – Non conformità delle misure ai criteri individuati con decreto del Ministro dell’ambiente 17 ottobre 2007 – Conseguente mancato rispetto dei criteri minimi uniformi dettati in materia di Zone speciali di conservazione (ZSC) e di Zone di protezione speciale (ZPS) – Lesione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4, art. 18, comma 1.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lettera s); (Costituzione art. 117, primo comma; Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE).

Ambiente – Legge della Regione Veneto – Conservazione degli *habitat* naturali e tutela della biodiversità – Previsione del potere della Giunta regionale di definire modalità e procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione e per la loro approvazione da parte della Regione – Omesso rimando al decreto del Ministro dell’ambiente 17 ottobre 2007 relativamente alle misure di salvaguardia – Implicita autorizzazione alla Giunta regionale a dare attuazione alla propria delibera anche nell’ipotesi in cui essa contrasti con il decreto ministeriale – Lesione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente – Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4, art. 18, comma 2.
- Costituzione art. 117, secondo comma, lettera s); (Costituzione art. 117, primo comma; direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE).

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

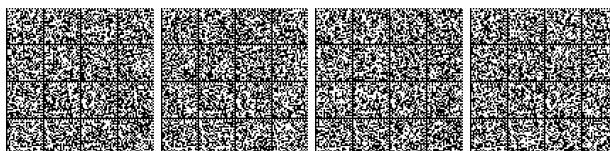
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa — collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2008.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

Udito nell’udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l’avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Alfredo Biagini per la Regione Veneto.



Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 agosto 2008, depositato il successivo 20 agosto ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi dell'anno 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa — collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

2. — L'art. 18, comma 1, della legge regionale veneta n. 4 del 2008 prevede che «in attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie 92/43/CEE “Direttiva Habitat” e 79/409/CEE “Direttiva Uccelli” e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche” e successive modificazioni, le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371 pubblicata nel BUR n. 76 del 2006, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 “Piano faunistico venatorio-regionale” per le zone di protezione speciale».

2.1. — Il ricorrente censura questa disposizione, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, lamentando che le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2371 del 2006 non sarebbero conformi ai criteri individuati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione — ZSC e a Zone di protezione speciale — ZPS), emanato in attuazione del comma 1226 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

La difesa erariale, dopo avere precisato che la emanazione di tale decreto è stata prevista «al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione» e che l'attribuzione di tale potere in capo al Ministro dell'ambiente è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla sentenza n. 104 del 2008 della Corte costituzionale, individua i seguenti motivi di contrasto tra la disciplina fissata dal decreto ministeriale e quella recata dalla deliberazione della Giunta regionale, cui la disposizione impugnata rinvia:

a) la Regione avrebbe individuato tipologie di ZPS diverse da quelle individuate dal decreto ministeriale (in particolare, avrebbe individuato 5 classi omogenee, con talune sottoclassi, al posto delle 13 classi previste dall'art. 4, comma 1, del citato d.m. 17 ottobre 2007);

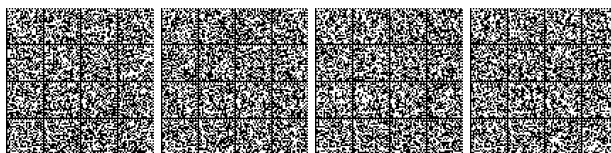
b) non avrebbe fatto riferimento al divieto di esercizio venatorio nel mese di gennaio (previsto, invece, dall'art. 5, comma 1, lettera *a*, del citato decreto);

c) non avrebbe vietato la realizzazione di nuovi impianti eolici in tutte le ZPS, ma solo in casi specifici (in ciò discostandosi da quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera *l*, del decreto medesimo).

2.2. — Il successivo comma 2 dell'articolo 18 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, prevede, invece, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 “Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000”, con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

2.3. — Il ricorrente censura questa disposizione, sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, «nella parte in cui, pur citando il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 settembre 2002 “Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000”, non fa nessun rimando al già citato d.m. 17 ottobre 2007, per la parte che riguarda le misure di salvaguardia».

Per la difesa erariale, anche alla luce della sentenza n. 104 del 2008 della Corte costituzionale, la Regione non poteva discostarsi dai criteri e dalle misure indicate nel d.m. 17 ottobre 2007 e, quindi, non poteva attribuire alla Giunta regionale l'individuazione delle misure di salvaguardia relative alle ZPS, senza fare espressamente riferimento (e quindi senza subordinarle espressamente) al decreto ministeriale, che tali misure già espressamente definiva.



2.4. — Per il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate, sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., posto che la disciplina statale da esse violata o ignorata costituirebbe recepimento della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

3. — La Regione Veneto si è costituita con una memoria nella quale sostiene la inammissibilità delle censure proposte in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e l'infondatezza di quelle proposte in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.1. — Le questioni proposte in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., secondo la Regione resistente, sarebbero inammissibili in quanto, in primo luogo, il ricorrente non avrebbe indicato quale norma comunitaria sarebbe stata violata dalle disposizioni regionali impugnate, in secondo luogo, non avrebbe motivato sufficientemente la doglianza, omettendo di specificare quali vincoli posti al legislatore regionale dal diritto comunitario sarebbero stati in concreto disattesi dall'art. 18 della legge regionale n. 4 del 2008.

3.2. — Quanto al profilo di censura dell'art. 18, comma 1, della predetta legge regionale n. 4 del 2008, prospettato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la difesa regionale sostiene che la disposizione impugnata costituirebbe adempimento dell'obbligo posto alla Regione dagli artt. 4, comma 2, e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), recante attuazione della direttiva 92/43/CEE ed ulteriore attuazione della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), che le attribuiscono la competenza ad adottare le misure di conservazione necessarie (che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione) delle zone speciali di conservazione (ZSC) e delle zone di protezione speciale (ZPS).

Secondo la difesa regionale, nell'esercizio di tale competenza normativa ed in coerenza con il principio di sussidiarietà e con il d.m. 3 settembre 2002 (per il quale le Regioni possono delegare alle province l'adozione di piani di gestione relativi ai siti «Natura 2000»), con l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, si sarebbe (solo) imposto alle province ed agli enti locali interessati di predisporre ed adottare i piani di gestione in tutti i casi in cui ciò fosse previsto nelle schede tecniche allegate alla delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006, ma non si sarebbe affatto imposto di applicare le specifiche misure di conservazione previste nella medesima delibera.

Si tratterebbe, cioè, di una norma di (mero) carattere organizzativo di funzioni trasferite, che non escluderebbe che gli enti locali competenti, nella predisposizione di suddetti piani, siano tenuti al rigoroso rispetto dei criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007 (che la resistente Regione Veneto ricorda, peraltro, di avere impugnato con ricorso giurisdizionale davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio).

Nessun contrasto potrebbe, pertanto, sussistere tra la disciplina statale e quella regionale impugnata, posto che la seconda non avrebbe dettato alcuna norma sostanziale in materia di tutela dell'ambiente né introdotto alcuna specifica misura di conservazione (e quindi nessuna misura che possa essere in contrasto con quelle fissate dal citato decreto ministeriale), ma solo previsto, sul piano organizzativo, la necessità per gli enti locali competenti di adottare, in determinati casi, un piano di gestione di alcuni siti «Natura 2000».

La difesa regionale rileva, inoltre, che il comma 2 del medesimo art. 18 della legge regionale n. 4 del 2008 prevede che la Regione possa fissare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione, nonché le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ed afferma che ciò avverrà «in doverosa applicazione» dei criteri di cui al decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (e nei limiti di validità di tale provvedimento, in esito al giudizio impugnatorio proposto) e che, là dove ciò in concreto non avvenisse, lo Stato ben potrebbe impugnare davanti alla giurisdizione amministrativa competente i provvedimenti attuativi del medesimo art. 18, i quali, in ipotesi, risultassero non rispettosi delle prescrizioni dettate dal decreto ministeriale in questione.

3.3. — Quanto al profilo di censura dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2008, prospettato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poi, la difesa regionale sostiene, anzitutto, che il d.m. 17 ottobre 2007 non conterrebbe alcun espresso riferimento a misure di salvaguardia e/o a interventi sostitutivi da attuare nelle ZPS, ma recherebbe unicamente i criteri minimi cui le Regioni devono uniformarsi nella definizione delle misure di conservazione relative a tali zone, oltre che nelle ZSC.

A parte questo, la censura statale dell'art. 18, comma 2, sarebbe infondata per ragioni analoghe a quelle esposte in riferimento alla censura del comma 1, «atteso che, anche in questo caso, allorquando la Giunta regionale adatterà l'atto previsto dal comma 2 dell'art. 18 — definendo, tra l'altro, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi delle ZPS — ciò avverrà nella doverosa osservanza dei principi costituzionali più volte affermati dalla Consulta, consistenti nel rispetto dei limiti dettati dalla normativa statale vigente, ivi inclusi quelli di cui al medesimo d.m. del 2007 (si ribadisce, nei limiti di validità di tale provvedimento)».



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

1.1. — L'art. 18, comma 1, della legge regionale veneta n. 4 del 2008 prevede che «in attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie 92/43/CEE "Direttiva Habitat" e 79/409/CEE "Direttiva Uccelli" e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" e successive modificazioni, le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371 pubblicata nel BUR n. 76 del 2006, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 "Piano faunistico venatorio-regionale" per le zone di protezione speciale».

1.2. — Il ricorrente censura questa disposizione, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dolendosi che le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2371 del 2006 non sarebbero conformi ai criteri individuati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione — ZSC e a Zone di protezione speciale — ZPS), emanato in attuazione del comma 1226 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

1.3. — Il successivo comma 2 dell'articolo 18 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, prevede, invece, che «La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

1.4. — Il ricorrente censura questa disposizione, sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «nella parte in cui, pur citando il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", non fa nessun rimando al già citato d.m. 17 ottobre 2007, per la parte che riguarda le misure di salvaguardia».

1.5. — Per il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., posto che la disciplina statale da esse violata o ignorata costituirebbe recepimento della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

2. — Le questioni sono fondate.

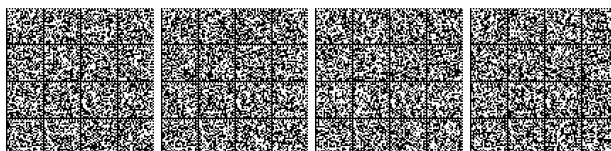
2.1. — Entrambe le disposizioni impugnate attengono alla disciplina dettata dalla Regione Veneto per l'attuazione, nel proprio ambito territoriale, delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale (rete europea «Natura 2000», con relative zone speciali di conservazione e zone di protezione speciale).

La disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE è dettata, anzitutto, dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), più volte modificato, il quale riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

L'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), peraltro, ha previsto che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi uniformi sono stati dettati con d.m. 17 ottobre 2007.

Le questioni poste nel presente ricorso attengono, in particolare, proprio al rispetto da parte delle disposizioni legislative regionali censurate dei criteri dettati da tale decreto ministeriale.



Questa Corte ha già vagliato (su ricorso, tra le altre, della stessa Regione Veneto) la legittimità dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando (sent. n. 104 del 2008) che la competenza in materia di ZPS e ZSC è esclusivamente statale e che il decreto ministeriale recante i criteri minimi uniformi è vincolante per le Regioni ordinarie.

2.2. — Per quanto attiene all'art. 18, comma 1, della legge attualmente impugnata, la Regione Veneto non contesta la competenza statale in materia, riconosciuta dalla citata sentenza n. 104 del 2008, né la obbligatoria applicazione del d.m. 17 ottobre 2007 (che riferisce di avere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, senza tuttavia chiarire i motivi di tale impugnazione) e neppure contesta che sussista il contrasto prospettato dal ricorrente tra il decreto ministeriale e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 (cui le norme impuginate fanno rinvio), ma afferma che la disposizione censurata andrebbe interpretata diversamente.

In particolare, la difesa regionale sostiene che l'inciso «le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella delibera della Giunta regionale 27 luglio 2006, n. 2371» andrebbe interpretato non nel senso (presupposto dal ricorso statale) che le Province e gli altri enti locali dovrebbero adottare piani di gestione conformi alle indicazioni della delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 (e, pertanto, *in parte qua*, difformi dal d.m. 17 ottobre 2007), ma nel senso che tali enti debbano adottare i piani di gestione solo laddove ciò sia previsto dalla suddetta delibera. Il rinvio alla delibera n. 2371 del 2006 atterrebbe, pertanto, all'*an* dell'adozione dei vari piani, ma non al loro contenuto, il quale dovrebbe invece essere conforme ai criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007, nonché a quelli che saranno dettati dalla Giunta regionale in base al potere conferitogli dall'art. 18, comma 2, della medesima legge regionale n. 4 del 2008.

In proposito va osservato che l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008 si riferisce alla delibera n. 2371 del 2006 non solo per l'individuazione dei casi in cui la tutela di un sito protetto imponga alla Provincia l'adozione di un piano di gestione, ma anche per l'indicazione delle misure di conservazione ivi indicate. La disposizione impugnata prevede, infatti, espressamente non solo l'adozione dei piani da parte delle Province, ma anche che questi siano conformi alle misure di conservazione individuate nella predetta delibera regionale.

Alla luce dell'evidente contrasto tra il d.m. 17 ottobre 2007 e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 e considerato che la disciplina recata da detta delibera riduce la tutela ambientale delle aree ZPS (sia laddove non vieta l'esercizio venatorio nel mese di gennaio sia laddove vieta la realizzazione di nuovi impianti eolici non in tutte le ZPS, ma solo in casi specifici), deve, conseguentemente, essere dichiarata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008.

2.4. — Deve, poi, dichiararsi, per le stesse ragioni e sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2008.

Il richiamo delle sole linee guida ministeriali del 2002 ed il mancato richiamo del d.m. 17 ottobre 2007 quali vincoli per la Giunta regionale nell'emanare la delibera che definirà «le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi», contrariamente a quanto assume la difesa regionale, non possono ritenersi una innocua dimenticanza, superabile in via interpretativa, bensì costituiscono una chiara lesione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

Con tale omissione, infatti, la legge regionale, implicitamente, autorizza la Giunta a continuare a dare attuazione alla propria deliberazione n. 2371 del 2006 anche là dove questa fosse in contrasto con il sopravvenuto d.m. 17 ottobre 2007.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

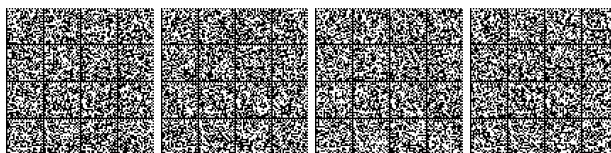
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 317

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Pregressa impugnazione proposta dal difensore d’ufficio – Restituzione nel termine del contumace per proporre impugnazione ed esercizio del diritto alla prova da parte dell’imputato restituito nel termine – Preclusione – Eccezione di inammissibilità della questione per omessa ricerca di interpretazione conforme a Costituzione – Reiezione.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Convenzione europea per i diritti dell’uomo (CEDU) – Confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali - Svolgimento nel senso della massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti - Impossibilità per la Corte costituzionale di sostituire la propria interpretazione di norma CEDU a quella operata dalla Corte di Strasburgo – Spettanza alla Corte costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., del compito di valutare, in termini di interpretazione e bilanciamento, come e in qual misura l’interpretazione della CEDU si inserisca nell’ordinamento costituzionale.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Pregressa impugnazione proposta dal difensore d’ufficio – Non consentita restituzione nel termine per proporre impugnazione dell’imputato che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento – Violazione del diritto di difesa e del diritto del contraddittorio dell’imputato contumace, anche in relazione all’effetto espansivo dell’art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo – Illegittimità costituzionale in parte qua – Decisione non incidente sui presupposti fissati dalla legge per l’accesso del contumace inconsapevole al meccanismo di garanzia.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Processo penale – Sentenza contumaciale di condanna – Imputato restituito nel termine – Esercizio del diritto alla prova – Preclusione – Ritenuta violazione del diritto di difesa e del diritto del contraddittorio dell’imputato contumace – Questione irrilevante in quanto astratta e prematura – Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ. 175, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, 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. 175, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, nel procedimento penale a carico di F.V., con ordinanza del 17 settembre 2008, iscritta al n. 428 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione di F. V. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato Savino Lupo per F. V. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di cassazione, prima sezione penale, con ordinanza del 17 settembre 2008, ha sollevato — in riferimento agli artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60, nella parte in cui preclude la restituzione del contumace nel termine per proporre impugnazione quando quest'ultima sia stata già proposta dal difensore di ufficio, e «nella parte in cui non consente all'imputato restituito nel termine l'esercizio del diritto alla prova».

In via preliminare la Corte rimettente chiarisce come si proceda, nel giudizio principale, a valutare il ricorso per cassazione proposto riguardo ad un provvedimento della Corte di assise di appello di Bologna, con il quale è stata disposta la trasmissione per competenza, alla stessa Corte di legittimità, d'una richiesta di restituzione in termini formulata a norma dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen.

La richiesta in questione era stata avanzata nell'interesse di persona condannata in contumacia per gravissimi delitti, con sentenza della Corte di assise di Piacenza poi confermata, a seguito dell'impugnazione proposta dal difensore d'ufficio, con sentenza del competente giudice di appello, divenuta irrevocabile in difetto di ulteriore impugnazione.

Secondo la Corte d'appello bolognese, quando la sentenza diviene irrevocabile senza che siano stati esperiti in concreto tutti i gradi di giudizio, l'imputato può essere rimesso in termini, nel concorso delle condizioni indicate all'art. 175 cod. proc. pen., con esclusivo riguardo al mezzo di impugnazione non ancora sperimentato. Nei casi di intervenuta celebrazione del giudizio di appello, come quello di specie, l'interessato avrebbe dunque la mera possibilità di promuovere, pur tardivamente, la fase di legittimità del procedimento a suo carico. Di qui la disposta trasmissione degli atti alla Corte suprema, individuata quale giudice competente, nel caso concreto, a valutare la domanda di rimesse in termini.

Il difensore di fiducia dell'imputato ha impugnato il provvedimento appena descritto, sul presupposto che lo stesso consista in una dichiarazione di inammissibilità della domanda di restituzione nel termine per proporre un nuovo appello contro la sentenza contumaciale di condanna. Tale lettura è stata condivisa dai giudici di legittimità, i quali hanno dunque considerato ammissibile il ricorso.

Le doglianze difensive si sono incentrate — secondo quanto riferito dalla rimettente — sulla pretesa che l'esercizio della facoltà di appello da parte del difensore «consumi» l'analoga facoltà riconosciuta all'imputato, di talché la restituzione nel termine per proporre il gravame non potrebbe essere disposta in nessun caso. Si è sostenuto, in senso contrario, che il principio di «unicità» del diritto all'impugnazione sarebbe derogato nel caso di persona che non abbia avuto contezza del procedimento a suo carico. Varrebbe qui, in particolare, la norma «speciale» desumibile dal comma 2 dell'art. 175 cod. proc. pen., dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 17 del 2005 e dalla relativa legge di conversione. Dal testo della disposizione è stato infatti eliminato l'inciso che, fino alla novella, aveva precluso la rimessione nel termine con riguardo ad impugnazioni già proposte dal difensore dell'interessato. Dunque, secondo il ricorrente, il contumace inconsapevole avrebbe ormai diritto a proporre appello anche quando si determini, per effetto dell'impugnazione precedente, una duplicazione del giudizio di gravame.

Con i motivi aggiunti a sostegno del ricorso, poi, la difesa del condannato contumace ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 175 cod. proc. pen., nella parte in cui non ammette «la possibilità di concedere la restituzione in termini per l'esercizio di tutte quelle facoltà difensive da cui l'imputato contumace è decaduto a causa della completa o parziale ignoranza del percorso processuale».



Sempre in via preliminare, la Corte rimettente precisa d'aver accertato, in esito ad indagini mirate, che nel corso del giudizio a suo carico il ricorrente non era mai stato reperito, neppure al fine di eseguire i provvedimenti coercitivi, di natura cautelare e poi esecutiva, progressivamente adottati nei suoi confronti.

Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* ricorda che la questione posta dalla difesa del ricorrente è stata affrontata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con una recente sentenza (31 gennaio 2008, n. 6026), secondo la quale è preclusa al condannato in contumacia la rimessione nel termine per l'impugnazione, quando detta impugnazione sia già stata proposta dal difensore ed il relativo procedimento sia già stato definito.

Il rimettente richiama gli argomenti posti a fondamento della decisione. La giurisprudenza ha tradizionalmente ritenuto che, pur quando la legge accorda a più soggetti la possibilità di proporre un gravame, vale la regola di «unicità» del diritto all'impugnazione, e che l'atto di esercizio della facoltà «consuma» il potere corrispondente degli ulteriori soggetti legittimati. In particolare, l'impugnazione proposta dal difensore è pur sempre l'espressione di una prerogativa dell'imputato (come si evince, tra l'altro, dalla rubrica dell'art. 571 cod. proc. pen.). D'altra parte la duplicazione del giudizio impugnatorio, per se stessa incompatibile coi principi generali dell'ordinamento, non potrebbe trovare giustificazione nell'assenza di una preclusione formale nel testo novellato dell'art. 175 cod. proc. pen. L'esame dei lavori parlamentari concernenti la legge n. 60 del 2005 (di conversione del d.l. n. 17 del 2005) non varrebbe infatti ad evidenziare, in modo univoco, la intentio sottesa alla soppressione dell'inciso concernente le impugnazioni già proposte. Del resto, si aggiunge, se davvero il legislatore avesse inteso ammettere la celebrazione di un nuovo giudizio di gravame, non avrebbe mancato di regolare la sorte della sentenza già pronunciata in esito al giudizio precedente, e degli atti ad essa prodromici. Dunque, l'eliminazione della disposizione preclusiva sarebbe dovuta alla sua superfluità, essendo il divieto *dibis in idem* già desumibile dalla disciplina generale delle impugnazioni.

La Corte rimettente afferma di condividere la soluzione adottata dalle Sezioni unite, con la conseguenza che il ricorso sottoposto alla sua valutazione dovrebbe essere respinto, nonostante la tempestività della richiesta di rimessione in termini e l'effettiva inconsapevolezza del richiedente in merito al procedimento celebrato in suo danno.

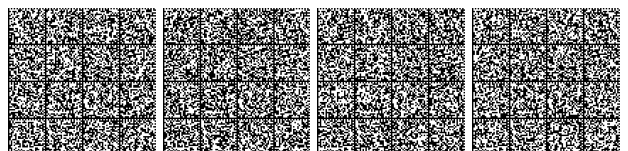
Proprio in base a tali conclusioni assume rilevanza, sempre secondo il giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale enunciata in apertura.

Nel merito, il rimettente sottolinea come l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella costante lettura datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, garantisca all'accusato il diritto di partecipare al giudizio penale che lo riguarda, ed il diritto altresì, quando il giudizio si svolga senza che l'interessato ne abbia contezza, a misure ripristinatorie che rendano effettivo l'esercizio personale della difesa. La previsione convenzionale, in relazione al disposto del primo comma dell'art. 117 Cost., assume il rango di fonte interposta, cui il diritto interno deve conformarsi, sempre che la fonte sovranazionale esprima una norma compatibile con il dettato della Costituzione ed assicuri un corretto bilanciamento tra l'esigenza di assicurare l'osservanza degli obblighi assunti sul piano internazionale e la tutela di altri beni di adeguata rilevanza costituzionale (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007).

La Corte rimettente, nonostante il contrario avviso espresso in proposito dalle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione, ritiene non manifestamente infondato il sospetto di un contrasto tra la norma censurata e l'art. 6 della Convenzione europea, e di una connessa violazione del parametro costituzionale appena indicato. Dovrebbe escludersi, in particolare, che la preclusione opposta al contumace trovi giustificazione nel necessario bilanciamento del suo diritto alla difesa con l'interesse costituzionalmente protetto alla ragionevole durata del processo (del quale il principio di «consumazione» della facoltà di appello costituirebbe un presidio). Da un lato, infatti, le regole processuali tendenti ad assicurare la «unicità» delle impugnazioni non ricevrebbero alcuna diretta copertura costituzionale dal principio della ragionevole durata, che varrebbe unicamente a precludere la proliferazione irragionevole di adempimenti processuali. Per altro verso, non potrebbe considerarsi «razionale» un bilanciamento di interessi risolto in danno del diritto alla difesa di persone che siano state condannate senza alcuna cognizione del giudizio celebrato nei loro confronti, anche riguardo alla fase d'appello.

Il disvalore del *bis in idem* non potrebbe essere opposto, secondo la rimettente, a chi non abbia senza colpa partecipato al processo, dovendo pur sempre garantirsi, anche in una prospettiva di massima semplificazione, che la procedura adottata conduca ad un risultato «giusto», con ciò intendendosi, nella specie, un risultato conseguito senza vulnerare il diritto inviolabile alla difesa.

In definitiva, il «risultato dell'interpretazione» elaborata dalle Sezioni unite della Corte suprema, e condivisa dal giudice rimettente, assegnerebbe alla norma censurata un contenuto precettivo non compatibile con l'art. 117, primo comma, Cost. (integrato dalla disposizione convenzionale più volte richiamata), con l'art. 111, primo comma, Cost., che pone direttamente al legislatore l'obbligo di assicurare il giusto processo, e con l'art. 24 Cost. Non sarebbe possibile, d'altra parte, «una interpretazione adeguatrice o *secundum constitutionem* mediante l'uso degli ordinari strumenti ermeneutici indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale».



2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato in data 20 gennaio 2009, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe adempiuto all'obbligo di sperimentare soluzioni interpretative «costituzionalmente orientate», tali da riconoscere il diritto del contumace alla rimessione in termini anche nel caso di impugnazione già proposta dal difensore. Uno spazio in tal senso residuerebbe nonostante l'opposta presa di posizione delle Sezioni unite della Corte suprema, che ha fatto seguito a decisioni di segno contrario (sono citate le sentenze 21 giugno 2006, n. 34468, e 7 dicembre 2006, n. 41711) e non sarebbe stata confermata, in seguito, da pronunce di segno conforme. Non potrebbe dirsi, quindi, che le Sezioni unite abbiano consolidato un indirizzo sfavorevole agli interessi del condannato in contumacia.

L'attività dell'interprete, d'altra parte, non potrebbe prescindere dai precetti fissati nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo la lettura datane dalla Corte europea. Inoltre, il nuovo testo del comma 2 dell'art. 175 cod. proc. pen. non contiene, a differenza di quello originario, alcuna disposizione preclusiva fondata sulla precedente impugnazione del difensore. Sarebbe dunque arbitrario desumerne una regola di inammissibilità per le richieste di rimessione che intervengano dopo un precedente giudizio di gravame. Regola che in effetti — ove ritenuta sussistente — «potrebbe urtare contro i principi contenuti negli artt. 24 e 111 Cost.».

Gli argomenti fondati sulla pretesa «consumazione» del diritto ad impugnare trascurano, ad avviso della difesa erariale, che l'art. 175 cod. proc. pen. non ha solo la funzione di garantire, pur tardivamente, un secondo giudizio sul fatto, ma rappresenta il mezzo per compensare la mancata partecipazione dell'imputato al procedimento che lo riguarda. Il meccanismo anzi, ed «a rigore», costituirebbe un rimedio non «pienamente satisfattivo», poiché non asseconda l'aspettativa del condannato in contumacia all'integrale celebrazione del giudizio in sua presenza.

L'interpretazione adottata dal giudice rimettente, infine, provocherebbe un *vulnus* ad interessi garantiti anche dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'Avvocatura generale ricorda, a tale proposito, che la Corte EDU non ha ancora perfezionato un giudizio di conformità del novellato art. 175 cod. proc. pen. ai precetti della Convenzione, ed ha invece affermato, ripetutamente, che la restituzione in termini del contumace inconsapevole deve essere assicurata «senza ulteriori requisiti o filtri».

3. — Con atto depositato in data 23 gennaio 2009 si è costituito nel giudizio, quale parte del procedimento principale, il ricorrente F.V., nel cui interesse è stata presentata la richiesta di rimessione in termini dichiarata inammissibile dalla Corte di assise di appello di Bologna.

La parte premette che il giudizio culminato con la sentenza di condanna si era svolto senza che l'interessato ne avesse avuta contezza, e ripercorre, in termini adesivi, gli argomenti esposti dal giudice rimettente. Viene escluso, in particolare, che l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo possa determinare un *vulnus* al principio di ragionevole durata del processo, essendo evidente come la semplificazione del rito non possa mai spingersi fino a determinare l'assoluta compressione del diritto di difesa dell'imputato, anche nella prospettiva della produzione di nuove prove che contrastino il quadro cognitivo già valutato ai fini della pronuncia di condanna.

Si ricorda ancora, nell'atto di costituzione, come la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia stabilito che la persona condannata in *absentia*, quando non sia possibile attribuirle una rinuncia volontaria alla partecipazione, «deve in ogni circostanza poter ottenere che una giurisdizione statuisca nuovamente sul merito delle accuse» (è richiamata la sentenza Sejdovic c. Italia del 10 novembre 2004).

Da ultimo, la parte osserva che la stessa celebrazione di un giudizio di appello potrebbe risultare inidonea a garantire il diritto di difesa dell'interessato, se non accompagnata «dall'automatico riconoscimento della facoltà di presentare prove in suo favore». In caso contrario «si rimarrebbe nell'ambito di un processo inevitabilmente ingiusto, ed il grado di appello, seppur celebrato *ex novo*, si limiterebbe ad una analisi di risultati prodotti da un contraddittorio parziale».

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione dubita — in riferimento agli artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione — della legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60, nella parte in cui preclude la restituzione del contumace nel termine per proporre impugnazione quando quest'ultima sia stata già proposta dal difensore di ufficio, e «nella parte in cui non consente all'imputato restituito nel termine l'esercizio del diritto alla prova».



2. — La questione è parzialmente fondata.

2.1. — La questione promossa nel presente giudizio inerisce alla più vasta problematica della garanzia del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio dell'imputato contumace. In particolare si tratta, nel caso di specie, dell'imputato giudicato in contumacia che non abbia avuto contezza del processo e non abbia potuto, per questo motivo, partecipare al suo svolgimento, vedendosi precluso, in tal modo, l'esercizio del proprio diritto di difendersi, anche mediante la produzione di nuove e diverse prove rispetto a quelle presentate dall'accusa.

3. — Il diritto dell'imputato a partecipare personalmente al processo che lo riguarda è sancito dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, firmato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia in base alla legge 25 ottobre 1977, n. 881 (Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966), che attribuisce all'imputato il «diritto di essere presente al processo» (art. 14, comma 3, lettera d).

Il medesimo diritto, nello spazio europeo, è garantito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia in base alla legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nei termini più avanti specificati.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la risoluzione del 21 maggio 1975, n. 11, ha precisato i criteri da seguire nel giudizio in assenza dell'imputato, stabilendo, tra le «regole minime», che «ogni persona giudicata in sua assenza deve poter impugnare la decisione con tutti i mezzi di gravame che le sarebbero consentiti qualora fosse stata presente» (raccomandazione n. 7).

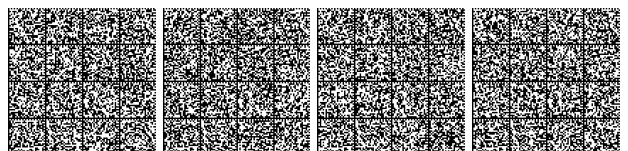
L'art. 3 del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, adottato a Strasburgo il 17 marzo 1978, ratificato e reso esecutivo in Italia in base alla legge 18 ottobre 1984, n. 755 (Ratifica ed esecuzione del secondo protocollo aggiuntivo alla convenzione europea di estradizione, adottato a Strasburgo il 17 marzo 1978), prevede che l'extradizione di un condannato, ai fini dell'esecuzione di una pena inflitta mediante provvedimento reso in contumacia, possa essere subordinata al fatto che la Parte richiedente fornisca «assicurazioni ritenute sufficienti per garantire alla persona la cui estradizione è chiesta il diritto ad un nuovo procedimento di giudizio che tuteli i diritti della difesa».

L'art. 5, numero 1), della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002 (2002/584/GAI), relativa al mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna tra Stati membri, dispone: «Se il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza comminate mediante decisione pronunciata "in absentia", e se l'interessato non è stato citato personalmente né altrimenti informato della data e del luogo dell'udienza che ha portato alla decisione pronunciata in *absentia*, la consegna può essere subordinata alla condizione che l'autorità giudiziaria emittente fornisca assicurazioni considerate sufficienti a garantire alle persone oggetto del mandato di arresto europeo la possibilità di richiedere un nuovo processo nello Stato membro emittente e di essere presenti al giudizio».

4. — La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato l'art. 6 CEDU con una serie di pronunce (Colozza c. Italia, 12 febbraio 1985; F.C.B. c. Italia, 28 agosto 1991; T. c. Italia, 12 ottobre 1992; Somogyi c. Italia, 18 maggio 2004; Sejdovic c. Italia, 10 novembre 2004 e Idem, Grande Camera, 1° marzo 2006), nelle quali ha dedotto dalla disposizione citata della Convenzione — in particolare dal comma 3 — un gruppo di regole di garanzia processuale rilevanti per la presente questione: a) l'imputato ha il diritto di esser presente al processo svolto a suo carico; b) lo stesso può rinunciare volontariamente all'esercizio di tale diritto; c) l'imputato deve essere consapevole dell'esistenza di un processo nei suoi confronti; d) devono esistere strumenti preventivi o ripristinatori, per evitare processi a carico di contumaci inconsapevoli, o per assicurare in un nuovo giudizio, anche mediante la produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non è stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso.

5. — Il legislatore italiano ha scelto lo strumento delle misure ripristinatorie, per garantire comunque al contumace inconsapevole la possibilità di esercitare adeguatamente il suo diritto di difesa in giudizio. L'attuale disciplina — parte della quale è oggetto di censura nel presente giudizio — è frutto di una progressiva evoluzione, che giova riassumere, allo scopo di meglio focalizzare la questione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte.

Il codice di procedura penale del 1930, nel suo testo originario, consentiva la celebrazione del processo in contumacia, con l'unica garanzia rappresentata dalla previsione che l'estratto della sentenza fosse notificato al contumace, per il quale il termine utile per l'impugnazione decorreva dalla data della notifica (artt. 199 e 500). Con la riforma del 1955, e la conseguente introduzione nel codice di un art. 183-bis, veniva prevista anche per il contumace la possibilità di essere rimesso nel termine per impugnare, qualora non avesse potuto farlo, in precedenza, per «caso fortuito» o «forza maggiore».



Mentre era ancora in vigore la disciplina del 1955, interveniva la prima sentenza della Corte EDU (Colozza c. Italia, 1985), nella quale si riteneva necessario, per garantire il diritto di difesa del contumace inconsapevole, che fosse assicurata una nuova valutazione dell'accusa da parte del giudice, in un procedimento nel cui ambito l'imputato venisse «ascoltato» sul merito dell'imputazione.

Il codice di procedura penale del 1988 stabiliva alcune nuove regole in materia di processo all'imputato contumace (regole «anticipate» di qualche mese, attraverso la modifica di alcune norme del codice del 1930, dalla legge 23 gennaio 1989, n. 24, recante «Nuova disciplina della contumacia»).

La possibilità per il difensore di impugnare la sentenza a carico del contumace veniva accordata alla sola condizione che lo stesso difensore fosse munito di uno specifico mandato in tal senso (comma 3 dell'art. 571). Questa Corte deduceva da tale norma la *ratio* che fosse stata «privilegiata l'autodifesa rispetto alla difesa tecnica» (sentenza n. 315 del 1990). Si subordinava la restituzione nel termine alla prova, da parte del condannato, di aver ignorato il provvedimento senza sua colpa (comma 2 dell'art. 175). Veniva fissato un termine di dieci giorni dalla cognizione dell'atto e si precludeva la rimessione nel termine per l'impugnazione, a favore dell'imputato, qualora il difensore avesse già impugnato la sentenza. Infine l'art. 603, ancora in vigore, ammetteva, alle medesime condizioni previste per l'impugnazione tardiva nel testo originario del comma 2 dell'art. 175 cod. proc. pen., il diritto alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale.

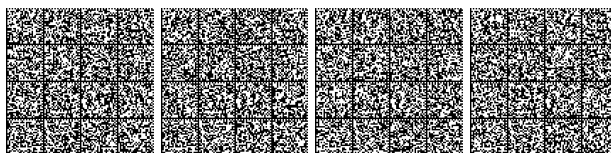
Intervenendo nuovamente con la legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), il legislatore sopprimeva la necessità del mandato speciale al difensore per impugnare la sentenza resa a carico del contumace, ma non eliminava per quest'ultimo la preclusione ad una restituzione nel termine per l'impugnazione, nel caso che questa fosse stata già proposta dal difensore medesimo.

Intervenivano quindi altre due significative pronunce della Corte di Strasburgo (in particolare, la decisione 11 settembre 2003 nel procedimento Sejdovic c. Italia, e la successiva sentenza, nello stesso procedimento, in data 10 novembre 2004). In tali pronunce si censurava la legislazione italiana per l'eccessiva difficoltà di provare il difetto di conoscenza e per l'estrema brevità (dieci giorni) del tempo utile per la presentazione dell'istanza di restituzione nel termine per impugnare la sentenza contumaciale. Con la seconda delle decisioni citate, la Corte europea segnalava un «problema strutturale connesso ad una disfunzione della legislazione italiana».

Tenendo conto di tale giurisprudenza della Corte EDU, il legislatore è intervenuto ancora una volta in materia, con una nuova formulazione dell'art. 175 cod. proc. pen., introdotta dal decreto-legge n. 17 del 2005 e dalla relativa legge di conversione, che detta alcune nuove regole: *a)* il contumace non deve più provare l'inconsapevolezza dell'esistenza del procedimento o del provvedimento, per la cui impugnazione chiede di essere rimesso in termini, con la conseguenza che l'onere della prova ricade su chi sostiene invece la consapevolezza; *b)* il termine per la richiesta è aumentato a trenta giorni dalla conoscenza dell'atto; *c)* non è riprodotta l'esplicita preclusione ad una restituzione dell'imputato, nel termine per impugnare, in caso di impugnazione già proposta dal difensore.

6. — Dopo la riforma del 2005, la Corte di cassazione aveva ritenuto in due pronunce (sez. I, 21 giugno 2006, n. 34468; sez. I, 7 dicembre 2006, n. 41711) che, in base al nuovo testo dell'art. 175 cod. proc. pen., fosse ammissibile la restituzione del contumace nel termine per impugnare anche dopo l'impugnazione del difensore. Nella seconda delle pronunce citate, la Corte di legittimità segnalava che l'art. 669 cod. proc. pen. prevede appositi rimedi per rimuovere l'eventuale contrasto tra giudicati, nell'ipotesi di una pluralità di sentenze emesse, per lo stesso fatto, a carico della medesima persona.

È tuttavia intervenuta, successivamente, una sentenza delle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione (31 gennaio 2008, n. 6026), che ha capovolto l'interpretazione precedente ed ha sviluppato una serie di argomenti, che possono essere considerati all'origine della presente questione di legittimità costituzionale. Si afferma che il codice di rito vigente è caratterizzato dal principio dell'unicità del diritto di impugnazione, collegato al principio del *ne bis in idem*, da ritenere fondamentale nel nostro ordinamento processuale. A ciò si aggiunge che la Corte costituzionale non avrebbe negato, in linea di principio, la validità delle misure ripristinatorie ai fini della difesa del contumace inconsapevole e che l'art. 6 CEDU non accorderebbe allo stesso una tutela maggiore di quella offerta dall'art. 111 Cost. Si deve tener conto — sempre secondo le Sezioni unite — che, con la modifica dell'art. 571 cod. proc. pen., il legislatore ha consentito l'impugnazione senza mandato da parte del difensore, affermando così il primato della difesa tecnica su quella personale. Segue il richiamo alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 di questa Corte, dalle quali si ricaverebbe la necessità di bilanciare la difesa dell'imputato contumace ed il principio di ragionevole durata del processo, di cui l'unicità dell'impugnazione sarebbe diretta proiezione. Il duplice esercizio del diritto all'impugnazione entrerebbe in conflitto con tale principio e non potrebbe pertanto essere introdotto nell'ordinamento processuale italiano.



Quanto alla recente modifica dell'art. 175 cod. proc. pen., ed in particolare all'eliminazione dell'inciso che precludeva la restituzione in termini nel caso di gravame già proposto dal difensore, i lavori parlamentari non offrirebbero una chiave interpretativa univoca circa l'intenzione del legislatore.

Non si dovrebbe trascurare, infine, la possibilità che i contumaci, in caso di ammissibilità della doppia impugnazione, rendano sempre provvisorie le sentenze emesse nei loro confronti.

Dopo la suddetta sentenza delle Sezioni unite, la Corte di cassazione ha aderito, con tre pronunce — l'ultima delle quali è quella che ha sollevato la presente questione — al nuovo orientamento interpretativo (l'ordinanza di rimessione è stata preceduta da sez. I, 11 novembre 2008, n. 33 del 2009, e sez. I, 10 dicembre 2008, n. 8429 del 2009). Non si rilevano decisioni difformi. Si può concludere quindi che sul punto si è formato un vero e proprio «diritto vivente», che impone a questa Corte di incentrare le sue valutazioni sulla norma impugnata nell'interpretazione dominante, fatta propria dal giudice *a quo*.

L'imputato giudicato in contumacia resta così privo, nel caso che il suo difensore abbia già promosso un giudizio impugnatorio, della possibilità di chiedere la restituzione nel termine per impugnare e, conseguentemente, dell'effettività del diritto ad essere presente nel processo che lo riguarda.

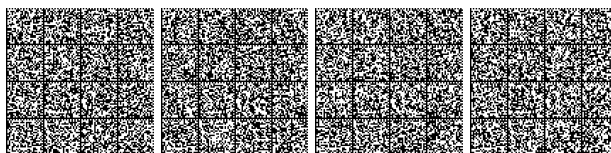
L'esistenza di un diritto vivente nel senso indicato non consente di accogliere la richiesta dell'Avvocatura dello Stato di una pronuncia di inammissibilità, per non avere il rimettente considerato la possibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme alla Costituzione, sulla falsariga delle pronunce della Corte di cassazione anteriori alla sentenza delle Sezioni unite n. 6026 del 2008. Al contrario, lo stesso giudice ha esplicitamente ritenuto di non poter giungere a interpretazione diversa da quella delle Sezioni unite, facendo uso degli ordinari strumenti ermeneutici.

7. — Identificato come sopra l'oggetto del presente giudizio, la valutazione della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen. deve essere condotta in riferimento congiunto ai parametri di cui agli artt. 117, primo comma — in relazione all'art. 6 CEDU, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo — 24 e 111, primo comma, Cost. Occorre infatti mettere in rilievo la compenetrazione delle tutele offerte da queste tre norme, ai fini di un adeguato esercizio del diritto di difesa. Questa Corte ha già chiarito che l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU — in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte — rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione. Con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Se si assume questo punto di partenza nella considerazione delle interrelazioni normative tra i vari livelli delle garanzie, si arriva facilmente alla conclusione che la valutazione finale circa la consistenza effettiva della tutela in singole fattispecie è frutto di una combinazione virtuosa tra l'obbligo che incombe sul legislatore nazionale di adeguarsi ai principi posti dalla CEDU — nella sua interpretazione giudiziale, istituzionalmente attribuita alla Corte europea ai sensi dell'art. 32 della Convenzione — l'obbligo che parimenti incombe sul giudice comune di dare alle norme interne una interpretazione conforme ai precetti convenzionali e l'obbligo che infine incombe sulla Corte costituzionale — nell'ipotesi di impossibilità di una interpretazione adeguatrice — di non consentire che continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali.

L'accertamento dell'eventuale deficit di garanzia deve quindi essere svolto in comparazione con un livello superiore già esistente e giuridicamente disponibile in base alla continua e dinamica integrazione del parametro, costituito dal vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.

È evidente che questa Corte non solo non può consentire che si determini, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno, ma neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale. La conseguenza di questo ragionamento è che il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti.

Nel concetto di massima espansione delle tutele deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Questo bilanciamento trova nel legislatore il suo riferimento primario, ma spetta anche a questa Corte nella sua attività interpretativa delle norme costituzionali.



Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale — elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea — trova la sua primaria concretizzazione nella funzione legislativa del Parlamento, ma deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Naturalmente, alla Corte europea spetta di decidere sul singolo caso e sul singolo diritto fondamentale, mentre appartiene alle autorità nazionali il dovere di evitare che la tutela di alcuni diritti fondamentali — compresi nella previsione generale ed unitaria dell'art. 2 Cost. — si sviluppi in modo squilibrato, con sacrificio di altri diritti ugualmente tutelati dalla Carta costituzionale e dalla stessa Convenzione europea.

Il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo, nel senso che dall'incidenza della singola norma CEDU sulla legislazione italiana deve derivare un *plus* di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali.

Questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione (sentenza n. 311 del 2009), ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza.

In sintesi, il «margine di apprezzamento» nazionale può essere determinato avuto riguardo soprattutto al complesso dei diritti fondamentali, la cui visione ravvicinata e integrata può essere opera del legislatore, del giudice delle leggi e del giudice comune, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze.

8. — Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve esaminare l'eventualità che — come affermato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella citata sentenza n. 6026 del 2008 — il diritto di difesa del contumace inconsapevole debba bilanciarsi con il principio di ragionevole durata del processo, di cui al secondo comma dell'art. 111 della Costituzione.

Tale eventualità deve essere esclusa, giacché il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie. Ciò che rileva è esclusivamente la durata del «giusto» processo, quale delineato dalla stessa norma costituzionale invocata come giustificatrice della limitazione del diritto di difesa del contumace. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata.

In realtà, non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24, secondo comma, Cost.: diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

È bene chiarire in proposito che un incremento di tutela indotto dal dispiegarsi degli effetti della normativa CEDU certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto, innalzando il livello di sviluppo complessivo dell'ordinamento nazionale nel settore dei diritti fondamentali.

9. — *A fortiori* non possono essere richiamati, per convalidare la legittimità costituzionale della norma censurata, i principi dell'unicità del diritto all'impugnazione e del divieto di *bis in idem*, da cui non possono essere tratte conclusioni limitative di un diritto fondamentale. Tali principi devono essere presi in considerazione, invece, sia per ricercare i rimedi ad eventuali giudicati contraddittori che già siano presenti nell'ordinamento positivo, sia per approntare, da parte del legislatore, norme tecniche di dettaglio, volte a rendere maggiormente operativo, sul piano processuale, il principio di garanzia costituito dal diritto del contumace inconsapevole a fruire di una misura ripristinatoria. Quest'ultima, per avere effettività, non può essere «consumata» dall'atto di un soggetto, il difensore (normalmente nominato d'ufficio, in tali casi, stante l'assenza e l'irreperibilità dell'imputato), che non ha ricevuto un mandato *ad hoc* e che agisce esclusivamente di propria iniziativa. L'esercizio di un diritto fondamentale non può essere sottratto al suo titolare, che può essere sostituito solo nei limiti strettamente necessari a sopperire alla sua impossibilità di esercitarlo e non deve trovarsi di fronte all'effetto irreparabile di una scelta altrui, non voluta e non concordata, potenzialmente dannosa per la sua persona.



È appena il caso di aggiungere che questa Corte può intervenire in materia nei limiti della sua competenza e non può incidere sulla conformazione del processo contumaciale, che spetta al legislatore. Si deve soltanto sottolineare che, nell'accogliere parzialmente la questione sollevata dalla Corte rimettente, si elimina una specifica violazione al diritto di difesa ed al contraddittorio dell'imputato contumace inconsapevole, allo scopo di rendere effettiva proprio la misura ripristinatoria scelta dal legislatore — la rimessione nel termine per proporre impugnazione — senza profilare un nuovo modello di processo al contumace.

Qualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici; questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale.

L'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., per i motivi sopra esposti deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui preclude la restituzione del contumace, che non aveva avuto cognizione del processo, nel termine per proporre impugnazione, quando la stessa impugnazione sia già stata proposta dal difensore. Resta chiaro che la presente decisione attiene alla sola preclusione formale individuata dal diritto vivente (quella cioè derivante dall'esistenza di una pregressa impugnazione), e non incide sui presupposti fissati dalla legge per l'accesso del contumace inconsapevole al meccanismo di garanzia.

10. — Il *petitum* avanzato dal rimettente comprende anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente all'imputato restituito nel termine l'esercizio del diritto alla prova.

La questione è manifestamente inammissibile.

Si tratta di questione che, avuto riguardo al procedimento principale, pendente davanti al giudice della legittimità, si presenta come astratta e prematura, e quindi irrilevante per la definizione del giudizio. Se rimesso nel termine, l'imputato potrà proporre l'acquisizione di nuove prove nel giudizio di merito, ed in quella sede potrà eventualmente sorgere il problema dell'esercizio del suo diritto alla prova, asseritamente violato dalla norma censurata. Nel processo *a quo* la Corte di cassazione è chiamata a giudicare soltanto sulla legittimità del diniego di restituzione nel termine pronunciato dalla Corte di assise di appello di Bologna, restando impregiudicata la successiva attività processuale, che si svolgerà nell'ipotesi di apertura del giudizio di impugnazione sinora negato al ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato restituito nel termine l'esercizio del diritto alla prova, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 111, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 318

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso in via principale - Deposito nella cancelleria della Corte - Termine di dieci giorni dalla notificazione, stabilito a pena di improcedibilità - Decorrenza dalla data in cui la notificazione si perfeziona per il destinatario (con la ricezione dell'atto), e non da quella in cui si è perfezionata per il notificante (con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale) - Conseguente procedibilità del ricorso nel caso in esame.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, artt. 19, comma 2, e 73, comma 3.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, quarto comma, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Edifici di nuova costruzione - Ipotesi di trascrizione per la formalizzazione del vincolo pertinenziale dei parcheggi privati e per il rilascio del titolo abilitativo - Ricorso del Governo - Eccezioni di genericità della motivazione e di carenza dell'interesse ad agire - Reiezione - Ammissibilità del ricorso.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, artt. 19, comma 2, e 73, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Realizzazione di parcheggi privati negli edifici di nuova costruzione - Formalizzazione del vincolo pertinenziale tra parcheggio ed unità immobiliare mediante trascrizione dell'atto di asservimento nei registri immobiliari - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di nuova ipotesi di trascrizione, comportante l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, in violazione della competenza statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile» e «sistema tributario» - Esclusione, essendo il vincolo di destinazione delle aree di parcheggio assoggettabile a trascrizione in base alla normativa codicistica - Conseguente inconfigurabilità di una fattispecie imponible nuova - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, art. 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Rilascio del titolo abilitativo per le nuove costruzioni - Possibile subordinazione nel regolamento edilizio comunale al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune stesso, mediante atto trascritto nei registri immobiliari - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di nuova ipotesi di trascrizione, comportante l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, in violazione della competenza statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile» e «sistema tributario» - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, art. 73, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); cod. civ., artt. 2643 e 2645; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 9; d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

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:

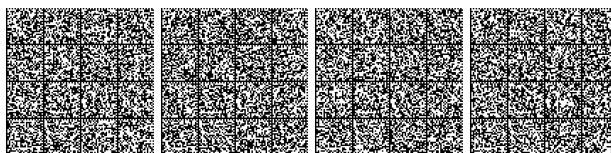
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19, comma 2, e 73, comma 3, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-18 agosto 2008, depositato in cancelleria il 26 agosto 2008 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso consegnato all'ufficiale giudiziario per la notifica il 9 agosto 2008, notificato a mezzo del servizio postale l'11 agosto 2008, pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008 e depositato il successivo 26 agosto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento a due disposizioni della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia).

In particolare, il ricorrente ha impugnato gli articoli 19, comma 2, e 73, comma 3, di detta legge, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

La prima norma dispone che «La realizzazione dei parcheggi di cui al comma 1, anche eccedenti la dotazione minima ivi prescritta, non è assoggettata alla corresponsione del contributo di costruzione purché entro la data di ultimazione dei lavori venga formalizzato l'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare. Tale atto di asservimento, impegnativo per il richiedente, per i suoi successori o aventi causa a qualsiasi titolo, deve essere trascritto nei registri immobiliari. In tal caso l'obbligazione di pagamento del contributo di costruzione dovuto è garantito dal richiedente mediante rilascio a favore dell'amministrazione comunale di una garanzia fideiussoria di importo pari al contributo stesso. All'ultimazione dei lavori, perfezionata la trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di asservimento a pertinenza dei parcheggi, il richiedente provvede al pagamento della somma eventualmente dovuta, con conseguente estinzione da parte dell'Amministrazione comunale della garanzia fideiussoria».

La seconda norma stabilisce che «L'asservimento dei terreni alle nuove costruzioni come individuati nell'estratto di mappa del nuovo catasto terreni consegue quale effetto naturale del rilascio del relativo titolo abilitativo o al decorso dei termini per l'inizio dei lavori di cui all'articolo 26 nel caso di DIA. La civica amministrazione può prevedere nel regolamento edilizio l'obbligo di subordinare il rilascio del titolo abilitativo al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune mediante atto regolarmente trascritto nei registri immobiliari. In ogni caso tali asservimenti devono essere riportati in apposito repertorio, composto di planimetria e registro, tenuto dal Comune».

2. — Il ricorrente espone che con la legge *de qua*, composta da 89 articoli, la Regione Liguria ha dettato norme in materia di edilizia per recepire e dare attuazione al testo unico delle disposizioni legislative, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia), e successive modifiche. Questa legge, però, ad avviso della difesa erariale, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni sopra riportate.

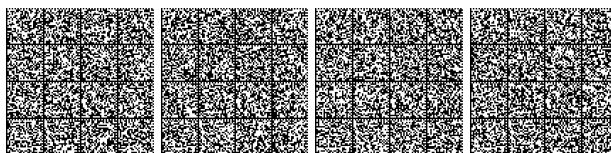
Infatti l'art. 19, comma 2, nel prevedere la realizzazione di parcheggi privati negli edifici di nuova costruzione aventi destinazione residenziale, stabilisce la «formalizzazione dell'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare», disponendone la trascrizione nei registri immobiliari. Così statuendo, però, la norma regionale introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla legislazione statale, alla cui competenza è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare.

Gli atti di asservimento in questione non sono inclusi nell'elenco di quelli soggetti a trascrizione, di cui agli artt. 2643 e 2645 del codice civile, mentre la legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393), pur prevedendo nell'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi e immobili, nulla dispone in merito alla possibilità di trascrivere il predetto vincolo.

Inoltre, il decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), prevede per tutti gli atti di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione nei registri immobiliari, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria. Ne consegue l'obbligo di pagamento dell'imposta ipotecaria anche per l'ipotesi della trascrizione di cui si tratta, ancorché non prevista dalla norma statale, con conseguente introduzione di una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla norma statale.

La norma censurata, dunque, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. in materia, rispettivamente, di sistema tributario e di ordinamento civile.

3. — L'art. 73, comma 3, della legge regionale impugnata, a sua volta, nel prevedere che la civica amministrazione può disporre nel regolamento edilizio l'obbligo di subordinare il rilascio del titolo abilitativo al preventivo asservimento dei terreni in favore del Comune, mediante atto trascritto nei registri immobiliari, introduce, come il citato art. 19, un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla normativa statale, così ponendosi in contrasto con il menzionato parametro costituzionale.



4. — Si è costituita in giudizio, con memoria depositata l'11 settembre 2008, la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, irricevibile o infondato.

L'ente afferma che il ricorso non può trovare ingresso per difetto di motivazione delle censure, stante il carattere generico delle argomentazioni svolte, non idonee a consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio, delle ragioni relative ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati e della sussistenza di un interesse attuale e concreto a ricorrere. Da un lato, infatti, non sarebbe stata illustrata un'ipotesi di sostituzione e/o di compatibilità con la legislazione statale in materia (trattandosi di mera estensione di fattispecie, peraltro analoghe, soggette alle norme statali). Dall'altro non sarebbero state considerate le competenze proprie delle Regioni (almeno quella concorrente in tema di «governo del territorio»), finendo col pretendere di richiamare alla competenza dello Stato l'intera disciplina di altre materie, di titolarità regionale. Infine, non sarebbe ravvisabile alcun interesse a ricorrere, sembrando anzi evidente, come posto in rilievo dallo stesso ricorrente, che dal mantenimento delle disposizioni regionali «consegue l'assolvimento dell'imposta ipotecaria anche per l'ipotesi di trascrizione in commento», sicché un'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della contestata disciplina regionale, lungi dall'arrecare un'utilità diretta ed immediata al Governo, si risolverebbe in un pregiudizio economico per le risorse pubbliche.

Nel merito, la Regione sostiene che le questioni proposte sono comunque infondate.

Richiamate le norme del codice civile in tema di trascrizione, l'ente pone l'accento sull'art. 2672, che fa «salve le disposizioni delle leggi speciali che richiedono la trascrizione di atti non contemplati dal presente capo e le altre disposizioni che non sono incompatibili con quelle contenute nel capo medesimo».

Menziona, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 2003, pronunciata con riferimento alla legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici), concernente il vincolo di destinazione d'uso degli esercizi commerciali caratterizzati da valore storico, artistico ed ambientale, da trascrivere nei registri immobiliari, e descrive il quadro della legislazione statale relativo ai parcheggi privati pertinenziali, sottolineando che il Ministero dei lavori pubblici, con circolare del 28 ottobre 1967, n. 3210, contenente istruzioni per l'applicazione della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), rimarcò l'obbligo di asservire i parcheggi «all'edificio con vincolo permanente di destinazione a parcheggio, a mezzo di atto da trascriversi a cura del proprietario».

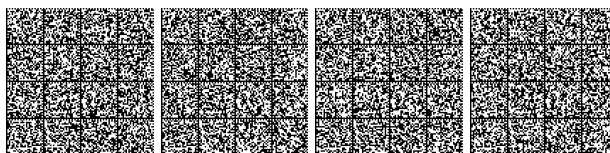
La Regione Liguria prosegue ponendo in rilievo che «nella successiva prassi applicativa affermatasi nei Comuni di tutta Italia è stata e viene richiesta la formalizzazione del sopra citato vincolo di pertinenzialità in senso urbanistico (vincolo di destinazione in favore dei proprietari di unità immobiliari derivante dall'art. 41-*sexies*, prima parte) attraverso la trascrizione nei registri immobiliari, a garanzia della permanenza del rapporto di funzionalità dei parcheggi alle unità abitative principali nonché della certezza dei rapporti civilistici».

Ad avviso dell'ente territoriale, il censurato art. 19, rispetto alla fonte statale, nel comma 2, si è limitato, con riguardo alle novità relative al regime di circolazione dei parcheggi privati introdotte dallo Stato con l'art. 12, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), a stabilire che, qualora tali parcheggi siano assoggettati a vincolo pertinenziale di asservimento a favore delle unità immobiliari di nuova costruzione, da trascrivere nei registri immobiliari entro la data di ultimazione dei lavori, essi siano esclusi dal versamento del contributo di costruzione.

In tal modo il legislatore regionale avrebbe recepito e codificato la prassi applicativa del citato art. 41-*sexies* della legge n. 1150 del 1942 e successive modificazioni, consolidatasi nel tempo in senso conforme alla menzionata circolare ministeriale, che mai è stata contestata dai conservatori dei registri immobiliari; essa è seguita da gran parte dei Comuni italiani e di recente è stata introdotta nelle leggi di altre Regioni (art. 47 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5, recante «Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio», art. 66 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il governo del territorio»). Inoltre, anche parte della giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto l'obbligo di formalizzare il vincolo pertinenziale, mediante la trascrizione nei registri immobiliari (Consiglio di Stato, sentenze n. 2852 del 2003 e n. 605 del 1973).

Peraltro, il regime previsto nell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 16 del 2008 opera soltanto qualora il costruttore intenda usufruire dell'esonero dal versamento del contributo di costruzione per i parcheggi, sicché resta ferma la sua facoltà di non formalizzare l'asservimento, in applicazione dell'art. 12, comma 9, della legge n. 246 del 2005. In altri termini, la disposizione censurata si limita a sancire un'agevolazione sotto il profilo urbanistico-edilizio se il costruttore ritiene di formalizzare l'atto di asservimento del parcheggio all'unità immobiliare di nuova realizzazione.

5. — Quanto all'art. 73, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2008, la norma si limita a demandare ad ogni Comune la facoltà di prevedere nel regolamento edilizio l'obbligo di subordinare il rilascio del titolo edilizio al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune stesso, mediante atto trascritto nei registri immobiliari. Pertanto



è evidente, ad avviso della Regione, che nella fattispecie in esame non è stato imposto a priori alcun obbligo di asservimento mediante atto soggetto a trascrizione, in quanto il legislatore regionale ha specificato nella norma medesima sia che l'asservimento dei terreni alle nuove costruzioni consegue quale effetto naturale del rilascio del relativo titolo abilitativo o al decorso dei termini per l'inizio dei lavori nel caso di DIA (cioè in senso conforme ai prevalenti orientamenti giurisprudenziali al riguardo), sia che ogni Comune deve inserire in apposito repertorio gli estremi di tale asservimento.

6. — In ordine all'asserito contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto le norme censurate introducono nuove ipotesi di trascrizione comportanti l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, con conseguente previsione di una nuova fattispecie imponibile non disciplinata dalla normativa statale, la Regione Liguria osserva che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 49 del 2006), quando il legislatore regionale esercita le proprie competenze legislative, costituzionalmente riconosciute, non può attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che soltanto in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito delle entrate di spettanza dello Stato.

Nel caso in esame, gli effetti indiretti per le entrate dello Stato sarebbero quelli, esclusivamente favorevoli, derivanti dal pagamento delle imposte ipotecarie anche per le ipotesi di trascrizione di cui si tratta.

7. — In prossimità dell'udienza di discussione, la Regione resistente ha depositato una memoria nella quale, ribadite le difese già svolte, pone l'accento sulla portata chiarificatrice, nel quadro della normativa in tema di trascrizione, dell'art. 2645-ter cod. civ., introdotto dall'art. 39-novies del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 (Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti), inserito in sede di conversione della legge 23 febbraio 2006, n. 51 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative). La disposizione prevede che «gli atti in forma pubblica con cui beni immobili o mobili iscritti in pubblici registri sono destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche ai sensi dell'art. 1322, secondo comma, possono essere trascritti al fine di rendere opponibile ai terzi il vincolo di destinazione».

Ad avviso dell'ente territoriale, nel novero degli interessi meritevoli di tutela rientrano anche gli interessi collettivi affidati alla cura della pubblica amministrazione, quali quelli protetti con l'art. 19, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 16 del 2008. Detta norma, infatti, intende realizzare l'interesse collettivo a mantenere nel tempo l'ordinato rapporto abitazioni/parcheggi, che ha inteso incentivare, trattandosi di un rapporto cruciale nell'esercizio dei poteri di «governo del territorio» nelle città.

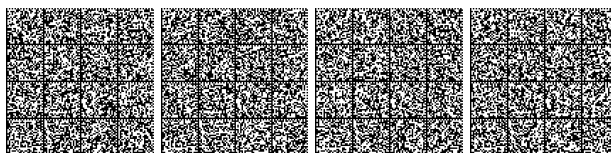
L'ente richiama poi altre leggi regionali, a fianco di quelle già citate, che hanno introdotto disposizioni analoghe alle norme censurate col ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1. — Il giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri ha per oggetto due disposizioni della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), ossia gli artt. 19, comma 2, relativo alla realizzazione dei parcheggi privati, e 73, comma 3, concernente la «superficie asservita», per ritenuto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

2. — Il ricorrente rileva che l'art. 19, comma 2, nello stabilire la «formalizzazione dell'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare», ne dispone la trascrizione nei registri immobiliari. Così statuendo, però, la norma regionale introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla legislazione statale, alla cui competenza legislativa è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare. Infatti, ad avviso della difesa erariale, gli atti di asservimento in questione non sono inclusi nell'elenco di quelli soggetti a trascrizione di cui agli articoli 2643 e 2645 del codice civile, e la legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), pur prevedendo all'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi ed immobili, nulla dispone in merito alla possibilità di trascrivere il predetto vincolo.

Inoltre, il ricorrente sottolinea che il decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), prevede, tra l'altro, per tutti gli atti di trascrizione, rinnovazione e annotazione nei registri immobiliari, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria. Tale assolvimento dovrebbe



avvenire anche per l'ipotesi di trascrizione *de qua*, pur non prevista dalla norma statale, con conseguente introduzione di una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla normativa statale.

A sua volta l'art. 73, comma 3, nel prevedere che la civica amministrazione può disporre nel regolamento edilizio l'obbligo di subordinare il rilascio del titolo abilitativo al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune, mediante atto da trascrivere nei registri immobiliari, introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalle disposizioni statali, così ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. in materia, rispettivamente, di sistema tributario e di ordinamento civile.

3. — Prima di procedere all'esame del merito è necessario verificare, di ufficio, la procedibilità del ricorso, in relazione all'osservanza del termine di deposito.

3.1. — Ai sensi dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il ricorso ivi previsto deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione. Per giurisprudenza costante, la mancata osservanza di tale termine determina l'improcedibilità della questione promossa (*ex plurimis*: sentenze n. 162 del 2004, n. 303 del 2003; ordinanze n. 344 e n. 218 del 2006, n. 20 del 2005).

Nella fattispecie in esame, come risulta dagli atti, il ricorso è stato consegnato all'ufficiale giudiziario il 9 agosto 2008 e notificato mediante spedizione tramite il servizio postale l'11 agosto 2008, è pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008 ed è stato depositato il successivo 26 agosto.

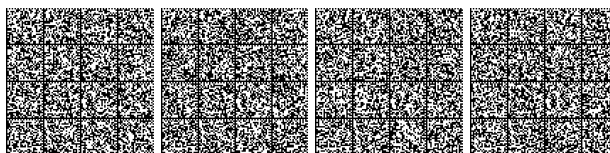
Fermo il punto che, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, la legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), non trova applicazione (*ex plurimis*: sentenza n. 233 del 1993; ordinanza n. 126 del 1997), si deve osservare che, per effetto della sentenza n. 477 del 2002 di questa Corte, anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione tra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata nei confronti del notificante, rispetto a quello in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto (*ex plurimis*: sentenze n. 250 del 2009, n. 300 del 2007, n. 383 del 2005). Ciò posto, si tratta di accertare se, avuto riguardo a tale scissione, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso decorra dalla prima o dalla seconda data.

L'indagine deve prendere le mosse dalla motivazione della citata sentenza n. 477 del 2002. Tale pronuncia, ricollegandosi ad una precedente statuizione in tema di notificazioni all'estero, osserva che gli articoli 3 e 24 Cost. «impongono che le garanzie di conoscibilità dell'atto, da parte del destinatario, si coordinino con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri d'impulso», individuando come soluzione costituzionalmente obbligata della questione quella desumibile dal «principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante» (sentenza n. 69 del 1994).

La Corte afferma, quindi, che tale principio, per la sua portata generale, non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e, dunque, anche alle notificazioni a mezzo posta (caso che ricorre in questa sede), essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale), perciò destinata a restare estranea alla sfera di disponibilità del primo.

Tale principio è stato ribadito dalla successiva sentenza n. 28 del 2004, la quale ha precisato «che la produzione degli effetti che alla notificazione stessa sono ricollegati è condizionata al perfezionamento del procedimento notificatorio anche per il destinatario». In questo quadro, la giurisprudenza di legittimità ha definito come «anticipato e provvisorio» l'effetto a vantaggio del notificante, affermando che la distinzione dei momenti di perfezionamento della notifica per quest'ultimo e per il destinatario dell'atto trova applicazione quando dall'intempestivo esito del procedimento di notifica, per la parte di questo sottratta alla disponibilità del notificante stesso, potrebbero derivare conseguenze per lui pregiudizievoli, non anche quando la norma preveda che un termine debba decorrere o un altro adempimento debba essere compiuto dal tempo dell'avvenuta notificazione, in quanto in tal caso essa deve intendersi perfezionata, per entrambe le parti, al momento della ricezione dell'atto da parte del destinatario (Cassazione, sentenze n. 11783 e n. 10837 del 2007; ordinanze SS. UU. Civili n. 458 del 2005 e n. 18087 del 2004).

L'orientamento ora richiamato (del resto, già desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte) merita di essere condiviso anche con riferimento al termine per il deposito del ricorso, di cui all'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Invero, come emerge da quanto sopra esposto, la *ratio* dell'effetto anticipato a favore del notificante, determinato dalla sentenza n. 477 del 2002, è correlata all'esigenza di tutelare il diritto di difesa del medesimo, anche sotto il profilo del principio di ragionevolezza, nonché l'interesse dello stesso a non subire l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri d'impulso. Tale *ratio* è del tutto estranea al termine di



cui al citato art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Con riguardo ad esso, non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo, non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato (ai sensi del citato art. 31, quarto comma). Pertanto, detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario.

Nella fattispecie il ricorso, pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008, fu depositato tempestivamente il 26 agosto successivo. Ne segue che esso è procedibile.

4. — La Regione Liguria ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione delle censure.

Ad avviso della resistente, le argomentazioni svolte a loro sostegno sarebbero tanto generiche da non consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni idonee a dare fondamento ai sollevati dubbi di legittimità costituzionale, nonché il vaglio della sussistenza dell'interesse — specifico, attuale e concreto — a proporre il ricorso, in relazione alle disposizioni impugnate, «con il corollario della grave compromissione delle prerogative del contraddittore».

L'eccezione non è fondata.

Invero, le argomentazioni svolte dal ricorrente, benché espresse in forma molto sintetica, bastano tuttavia per consentire l'individuazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni cui si collegano i dubbi di legittimità costituzionale. In sostanza, la difesa erariale lamenta che le norme regionali censurate abbiano introdotto ipotesi di trascrizione non previste dalla legge statale, cui è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; inoltre, sarebbe stato violato anche il limite della competenza statale in materia di sistema tributario, perché le ipotesi di trascrizione, implicando l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, avrebbero introdotto una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla norma statale.

Quanto all'interesse ad agire, esso è ravvisabile in quello alla salvaguardia del riparto delle competenze legislative delineato nella Costituzione.

Il ricorso, dunque, è ammissibile.

5. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

5.1. — Si deve premettere che il ricorrente non censura le norme regionali impugnate nella parte in cui prevedono gli atti di asservimento, con il relativo vincolo pertinenziale. La legittimità di tali atti non è messa in dubbio sotto alcun profilo.

La difesa erariale sostiene che la normativa *de qua* ha introdotto ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari non previste dalla legislazione statale, in violazione della competenza esclusiva di detta legislazione, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, conseguente alle nuove ipotesi di trascrizione, avrebbe contemplato una nuova fattispecie imponibile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A sostegno dell'assunto che precede, il ricorrente afferma che gli atti di asservimento *de quibus* non sarebbero inclusi nell'elenco degli atti soggetti a trascrizione, di cui agli articoli 2643 e 2645 cod. civ., e che la legge n. 122 del 1989, recante disposizioni in materia di parcheggi, pur prevedendo nell'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi e immobili, nulla avrebbe disposto in ordine alla possibilità di trascrivere il predetto vincolo.

5.2. — La tesi così esposta non può essere condivisa.

L'art. 2643 cod. civ. prevede una serie di atti che si devono rendere pubblici attraverso la trascrizione. Nel novero di tali atti, per quanto rileva in questa sede, meritano di essere richiamati quelli contemplati al punto 4 della norma, cioè «i contratti che costituiscono o modificano servitù prediali, il diritto di uso sopra beni immobili, il diritto di abitazione».

L'art. 2644 cod. civ. disciplina gli effetti della trascrizione.

L'art. 2645 cod. civ., a sua volta, sotto la rubrica «Altri atti soggetti a trascrizione», dispone: «Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi».



Come il dettato testuale della norma pone in luce, contrariamente a quanto il ricorrente afferma, essa non contiene alcun elenco, ma adotta una formulazione aperta, riferendosi ad «ogni altro atto o provvedimento», destinato a produrre gli effetti indicati. Facendo leva sul tenore della disposizione, si deve ritenere che la norma *de qua*, la quale non esisteva nel testo iniziale del codice e fu introdotta in sede di coordinamento al momento dell'emanazione del codice stesso, comporta il superamento del principio, largamente accolto sotto il vigore del precedente codice civile, del carattere tassativo dell'elenco degli atti da trascrivere. In base alla citata disposizione questo carattere è venuto meno, non potendosi dubitare che, nell'ordinamento attuale, possano essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge, purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito. In sostanza, dunque, l'atto da trascrivere viene identificato *per relationem* all'effetto che è destinato a produrre.

In questo contesto, senza addentrarsi nell'esame della complessa disciplina normativa che, nel corso degli anni, ha interessato il settore dei parcheggi, a cominciare dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), è sufficiente qui considerare che la giurisprudenza di legittimità, pur con varietà di prospettive determinate dal susseguirsi di interventi legislativi diversi, ha qualificato il vincolo gravante sulle aree a parcheggio come diritto reale d'uso, di natura pubblicistica, che la legge pone a favore dei condomini del fabbricato cui accede e limita il diritto di proprietà dell'area (Cassazione, sentenze n. 21003 e n. 730 del 2008, n. 22496 e n. 16172 del 2007, n. 5755 del 2004).

Il detto vincolo di destinazione, così qualificato, è senz'altro assimilabile, quanto agli effetti che ne derivano, al «diritto di uso sopra beni immobili», il cui atto costitutivo o modificativo è soggetto a trascrizione, in quanto rientrante nel catalogo degli atti contemplati dall'art. 2643 cod. civ. Pertanto, anche l'atto di asservimento che costituisce quel vincolo va trascritto, a sensi dell'art. 2645 cod. civ.

Del resto questa Corte, con riferimento ad una norma della legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici), diretta a subordinare l'erogazione di determinati finanziamenti ad «apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, da trascrivere, nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari», ha già osservato che «la trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione» (sentenza n. 94 del 2003). Al riguardo si deve rilevare che, nella fattispecie in esame, le due norme censurate rientrano nell'ambito di un intervento legislativo posto in essere dalla Regione Liguria nell'esercizio della competenza legislativa concorrente, relativa al governo del territorio.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, le norme regionali in questione non hanno introdotto ipotesi di trascrizione non previste dalla normazione statale, ma si collocano appunto nel quadro di detta legislazione, sicché la denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) deve essere esclusa.

5.3. — Anche l'altro profilo addotto dal ricorrente, secondo cui l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, conseguente all'ipotesi di trascrizione in esame, darebbe luogo ad una nuova fattispecie imponibile, del pari non prevista dalla norma statale, non è fondato.

Infatti, se, in base ai rilievi fin qui esposti, il legislatore regionale si è mantenuto, in relazione alle disposizioni denunciate, nei limiti delle proprie competenze legislative, la circostanza che alla trascrizione dell'atto consegua l'obbligo di pagare l'imposta ipotecaria non configura alcuna nuova fattispecie imponibile, ma costituisce soltanto un effetto legale della normativa tributaria vigente nella materia *de qua*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 19, comma 2, e 73, comma 3, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008 n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), 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 30 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 319

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica – Soccorso in mare – Legge della Regione Lazio – Disciplina delle attività di pattugliamento e salvataggio con moto d’acqua, equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti – Ricorso del Governo – Dedotta lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere g) ed h).

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, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l’utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 settembre 2008, depositato in cancelleria il 2 ottobre 2008 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2008.

Udito nell’udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo;

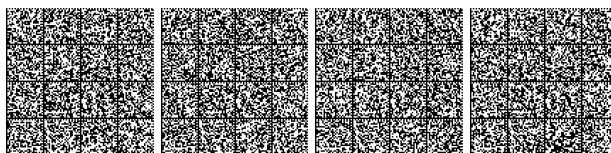
Udito l’avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 26 settembre 2008, depositato il successivo 2 ottobre ed iscritto al n. 60 del registro dei ricorsi del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l’utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua).

Il ricorrente assume che la legge impugnata disciplina l’attività di salvataggio svolta con moto d’acqua equipaggiate con speciali dotazioni per il trasporto dei bagnanti, al dichiarato fine di realizzare un efficace e rapido pattugliamento delle coste ed interventi di soccorso a medio e corto raggio, nel rispetto delle condizioni di sicurezza degli operatori. In particolare, gli artt. 1, 2 e 3 definiscono le caratteristiche e l’allestimento dei mezzi di soccorso nautico e degli strumenti di salvataggio ed individuano, quale strumento prioritario, la barella, descrivendone i requisiti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la Regione, con le menzionate norme, venendo a disciplinare l’organizzazione amministrativa e tecnica del pattugliamento, della vigilanza e del soccorso nautico, disponga in materia di «sicurezza della navigazione marittima» e della «vita umana in mare», in contrasto con le vigenti norme di diritto interno ed internazionale: e precisamente, a livello nazionale, con gli artt. 68, 69 e 70 del codice della navigazione, con l’art. 59 del regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) (d.P.R. 15 febbraio



1952, n. 328) e con l'art. 7 del d.P.R. 8 dicembre 2007, n. 271 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dei trasporti a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296); a livello internazionale, con la Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sul salvataggio in mare, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con la legge 3 aprile 1989, n. 147, attuata dal regolamento adottato con il d.P.R. 28 settembre 1994, n. 662.

Tali materie sarebbero attribuite, secondo la prospettazione del ricorrente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto attinenti alla «sicurezza pubblica» e concernenti funzioni di competenza fondamentalmente statale, «anche per la evidente necessaria uniformità a livello nazionale e sopranazionale che la materia presenta».

Conseguentemente, la disciplina recata dalla legge regionale impugnata eccederebbe la competenza legislativa della regione.

In relazione alle singole disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'art. 1, evocando una forma particolare di pattugliamento delle coste, invaderebbe la competenza statale – attribuita, a seconda dell'ambito territoriale, al Comando generale delle Capitanerie di porto, alle Direzioni marittime ed ai Comandi di porto – in ordine al coordinamento delle attività di soccorso della vita umana in mare nelle zone costiere italiane.

Del pari, gli artt. 2 e 3 – nell'individuare, il primo, la moto d'acqua quale mezzo di soccorso nautico con minuziosa regolamentazione delle caratteristiche tecniche, e, il secondo, la barella quale strumento di salvataggio, con individuazione delle caratteristiche di galleggiabilità e di portata – invaderebbero la competenza esclusiva statale a regolare sia il trasporto marittimo delle persone (competenza esercitata con l'art. 59, numero 6, del regolamento per la navigazione marittima), sia l'allestimento dei natanti adibiti al salvataggio (competenza espressamente riservata allo Stato dall'art. 3, lettera *c*), del d.P.R. n. 662 del 1994).

Al riguardo, la Presidenza del Consiglio dei ministri richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla nozione di sicurezza, desunta dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in cui sarebbe ricompresa la tutela dell'incolumità personale da fattori che la espongono a rischio (sono citate le sentenze n. 428 del 2004 e n. 222 del 2006): poiché chi si trova in mare verserebbe, in ogni caso, in una situazione di pericolo, l'attività di soccorso in mare rientrerebbe nel concetto di sicurezza pubblica.

Inoltre, anche a voler ritenere che la legge regionale impugnata persegua l'ulteriore finalità di tutela della salute, questa sarebbe recessiva rispetto alla finalità di tutela della sicurezza, in considerazione dell'inscindibile connessione con le attribuzioni del Corpo delle Capitanerie di porto. In applicazione del criterio della prevalenza, pertanto, la legge regionale impugnata andrebbe comunque ricondotta innanzitutto all'ambito della sicurezza pubblica e, conseguentemente, esulerebbe dalla competenza regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura la normativa regionale anche con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., il quale attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici».

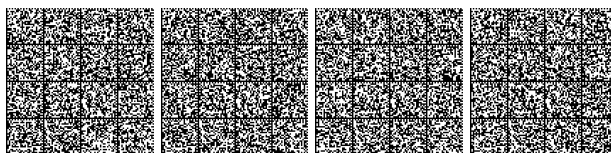
Ritiene il ricorrente che gli artt. 1, 2 e 3 della legge regionale interferiscano sull'organizzazione e sulle funzioni delle varie strutture del Corpo delle Capitanerie di porto, innanzitutto perché le attività di programmazione e di coordinamento nel salvataggio in mare esercitate da dette strutture verrebbero, in concreto, incise dal pattugliamento e dal diffuso impiego delle moto d'acqua nel soccorso dei bagnanti, in mancanza di coordinamento tra la disciplina regionale e quella dettata dai competenti organi di tale Corpo. La legge regionale, inoltre, potrebbe essere interpretata come limitativa delle scelte delle strutture del Corpo delle Capitanerie di porto di dotarsi anche delle moto d'acqua e delle barelle, da utilizzare come mezzi di salvataggio: con la conseguente invasione della competenza organizzativa dello Stato e la violazione del consolidato principio secondo il quale la legge regionale non può prevedere l'istituzione di strutture o l'adempimento di obblighi da parte di organi statali.

In forza di tali argomenti il ricorrente conclude richiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio n. 11 del 2008.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) ed *h*), della Costituzione.

In primo luogo, secondo il ricorrente, le disposizioni censurate, definendo le caratteristiche delle moto d'acqua, quale mezzo utilizzabile per il soccorso nautico, e delle barelle, quali strumenti prioritari di salvataggio, organizza-



rebbero e regolerebbero il pattugliamento ed il soccorso in mare e, in definitiva, mirerebbero a tutelare l'incolumità personale.

Tali materie sarebbero attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto attinenti alla «sicurezza pubblica», al cui ambito sarebbero riferibili la sicurezza delle persone e, in particolare, la tutela della incolumità personale da fattori che la espongono a rischio, non rilevando, in applicazione del criterio della prevalenza, l'eventuale concorrente finalità di tutela della salute, comunque recessiva rispetto alla prima.

L'illegittimità costituzionale deriverebbe, in secondo luogo, dalla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici». Il pattugliamento e il diffuso impiego delle moto d'acqua come mezzi di soccorso in mare in attuazione della legge regionale impugnata sarebbero, infatti, suscettibili di interferire con le attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare, di competenza del Corpo delle Capitanerie di porto. La legge regionale, inoltre, potrebbe essere interpretata come limitativa delle scelte delle Capitanerie di porto di dotarsi anche delle moto d'acqua e delle barelle, da utilizzare come mezzi di salvataggio e, conseguentemente, sarebbe invasiva della competenza in materia di organizzazione dello Stato e lesiva del consolidato principio secondo il quale la legge regionale non può prevedere l'istituzione di strutture o l'adempimento di obblighi da parte di organi statali.

2. — Le censure non sono fondate.

3. — Entrambe derivano da una fallace interpretazione degli obiettivi e della portata delle disposizioni oggetto specifico di impugnazione, che, considerate sia per sé stesse, sia nel corpo della legge regionale della quale fanno parte, non consentono di inferire che si tratti di uno strumento normativo volto a «disciplinare la realizzazione di un efficace pattugliamento delle coste e [...] interventi di soccorso in mare», cui consegua l'invasione della competenza statale in materia di tutela della sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

Con l'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2008, relativo alle finalità di essa, si dispone non già di realizzare quel pattugliamento e quegli interventi, ma semplicemente di favorire l'attività di salvamento (anche) mediante l'impiego — da parte di quanti se ne debbono o possono occupare — di moto d'acqua equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti.

Lo strumento per incentivare tale impiego è la concessione e l'erogazione di contributi fino al concorso del settantacinque per cento della spesa documentata e ammissibile (art. 6) in favore di soggetti beneficiari, che sono determinati dall'art. 7 (tra cui principalmente: assistenti dei bagnanti di strutture balneari, articolazioni di soccorso e protezione civile, sezione di salvamento della Federazione italiana nuoto, Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Guardia costiera, Autorità portuali, Corpo nazionale vigili del fuoco).

È poi previsto che i natanti (moto d'acqua) e gli strumenti di salvataggio (barelle) da impiegare abbiano determinate caratteristiche, ritenute idonee allo scopo, specificamente e minutamente descritte agli artt. 2 e 3 della stessa legge.

È di tutta evidenza che queste caratteristiche sono richieste non come oggetto di prescrizioni necessarie in assoluto (quasi che nessuna altra moto d'acqua e nessuna altra barella possa mai essere impiegata a quello scopo), ma solo come condizione per ammettere al contributo regionale quanti, tra i soggetti sopra ricordati, intendano impiegarle allo scopo medesimo. Va, quindi, escluso che le norme dei citati artt. 2 e 3 della legge, pur costituendo norme tecniche volte a definire le caratteristiche strutturali di quel particolare natante integrato con strumenti di salvataggio, possano suscitare questioni attinenti alla riserva statale in materia di sicurezza pubblica; e ciò, a prescindere da ogni rilievo riguardo ai confini da assegnare a tale materia ed alla reale possibilità di includervi quanto dedotto dal ricorrente.

Altrettanto evidente è, sotto altro profilo, che le norme censurate non si occupano di disciplinare le condizioni e le modalità di impiego dei particolari natanti in esame, né di inserirli in una o in altra organizzazione di pattugliamento o di soccorso, né tantomeno di costituirne alcuna. Unico obiettivo della legge, secondo le parole impiegate nel suo stesso titolo, è di promuovere con incentivi finanziari «l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua», ferme restando tutte le altrui competenze e tutte le discipline attinenti a quella organizzazione. Significativo, al riguardo, è, tra l'altro, quanto dispone l'art. 5, secondo cui «per l'uso dei natanti denominati moto d'acqua sono fatte salve le norme vigenti in materia di navigazione».

Inoltre, la lettura del citato elenco dei soggetti legittimati a fruire degli incentivi rende palese che ben vi possono liberamente e discrezionalmente accedere proprio enti e organismi cui compete, a vario titolo, l'attività di pattugliamento delle coste e di soccorso.

Si deve, quindi, escludere una lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, con particolare riferimento alle attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare di competenza delle Capitanerie di porto.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0755

N. 320

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

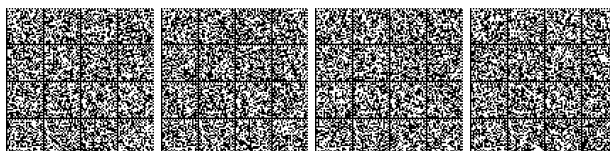
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale – Prove – RegISTRAZIONI di conversazioni effettuate da uno degli interlocutori all'insaputa degli altri, di intesa con la polizia giudiziaria – Qualificazione, secondo il diritto vivente della giurisprudenza di legittimità, come documenti anziché intercettazioni – Dedotta violazione del diritto alla riservatezza, della libertà e segretezza delle comunicazioni e del diritto di difesa nonché contrasto con l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – Sufficiente assolvimento dell'onere di individuare, all'interno di un *corpus* normativo, la norma ritenuta lesiva della Costituzione – Esclusione di inammissibilità.

- Cod. proc. pen., artt. 234, 266 e ss.
- Costituzione, artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma.

Processo penale – Prove – RegISTRAZIONI di conversazioni effettuate da uno degli interlocutori all'insaputa degli altri, di intesa con la polizia giudiziaria – Qualificazione, secondo il diritto vivente della giurisprudenza di legittimità, come documenti anziché intercettazioni – Dedotta violazione del diritto alla riservatezza, della libertà e segretezza delle comunicazioni e del diritto di difesa nonché contrasto con l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – Questione fondata sull'erroneo presupposto interpretativo dell'esistenza di un diritto vivente come sopra identificato – Richiesta di avallo di un'opzione interpretativa, con conseguente uso improprio dell'incidente di costituzionalità – Inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 234, 266 e ss.
- Costituzione, artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, 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. 234, 266 e seguenti del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Lecce, nel procedimento penale a carico di S.A. ed altro, con ordinanza del 19 maggio 2008, iscritta al n. 384 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 1^a serie speciale, dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione di S.A., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Livia Rossi per S.A. e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 19 maggio 2008, il Tribunale di Lecce, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli «artt. 234 e 266 e seguenti» del codice di procedura penale, nella parte in cui — secondo l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, assunta quale «diritto vivente» — includono tra i documenti, anziché tra le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, sottraendole così alla disciplina dettata per queste ultime o comunque non subordinandole ad un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, le registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistervi, all'insaputa degli altri, «di intesa con la polizia giudiziaria, eventualmente utilizzando mezzi messi a disposizione» da quest'ultima, «e, in ogni caso, nel contesto di un procedimento penale già avviato».

Il Tribunale rimettente — investito del processo nei confronti di due persone, imputate del delitto di tentata estorsione aggravata — premette che, all'esito dell'istruzione dibattimentale e nel corso della discussione finale, il difensore di uno degli imputati aveva eccepito l'inutilizzabilità della registrazione su audiocassetta di una conversazione tra presenti, acquisita al fascicolo del dibattimento e trascritta mediante perizia. Ad avviso della difesa, detta registrazione — eseguita dalla persona offesa d'intesa con la polizia giudiziaria e tramite strumenti da questa forniti — doveva ritenersi inutilizzabile, in quanto effettuata senza il rispetto delle forme previste dagli artt. 266 e seguenti cod. proc. pen. e, in particolare, senza alcun decreto autorizzativo dell'autorità giudiziaria.

In proposito, il giudice *a quo* riferisce che, secondo quanto emerso in dibattimento, la persona offesa — successivamente deceduta — dopo aver ricevuto richieste estorsive telefoniche, in relazione alle quali aveva presentato denuncia ai Carabinieri, era stata nuovamente contattata dagli ignoti estorsori, che avevano preannunciato la visita di un loro inviato «per definire la faccenda». Di ciò la persona offesa aveva riferito alla polizia giudiziaria, su indicazione della quale era stato quindi predisposto un servizio investigativo volto a registrare il colloquio con l'inviato.

Riguardo alle modalità della registrazione, le risultanze probatorie erano contrastanti. Secondo un ufficiale di polizia giudiziaria, sentito come teste, la persona offesa avrebbe utilizzato un registratore fornito dai Carabinieri, mentre questi ultimi, appostati nelle vicinanze, ascoltavano in modo diretto la conversazione. Stando, invece, al figlio dell'offeso, presente anch'egli nel luogo dell'incontro, i due sarebbero stati muniti di microfoni, occultati sulle loro persone, tramite i quali la polizia giudiziaria avrebbe ascoltato e registrato la conversazione in un luogo appartato. Era pacifico, in ogni caso, che il colloquio fosse stato registrato da uno degli interlocutori, o attraverso uno degli interlocutori e con il suo consenso.



La registrazione risulterebbe, inoltre, decisiva ai fini della prova della responsabilità degli imputati. La persona offesa, in quanto deceduta, non aveva potuto essere infatti sentita in dibattimento, mentre i testi escussi avevano riferito della conversazione in termini «estremamente generici», tali da non consentire, neppure alla luce delle altre prove acquisite, una compiuta ricostruzione della vicenda.

Tanto premesso, il giudice *a quo* rileva come le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza 28 maggio 2003-24 settembre 2003, n. 36747, abbiano affermato che, ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 266 e seguenti cod. proc. pen., per «intercettazione» deve intendersi unicamente l'apprensione occultata, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione da parte di soggetti estranei al colloquio. Non rientrerebbe, pertanto, in tale nozione la registrazione di un colloquio, tanto telefonico che tra presenti, effettuata da una delle persone che vi partecipano o ammesse ad assistervi: in tale ipotesi, mancherebbe infatti la lesione del diritto alla segretezza della comunicazione, limitandosi l'interessato a memorizzare fonicamente le notizie legittimamente apprese dall'altro interlocutore. Detta registrazione potrebbe essere, quindi, acquisita al processo ai sensi dell'art. 234, comma 1, cod. proc. pen., che qualifica «documento» tutto ciò che rappresenta fatti o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo: il nastro contenente la registrazione non costituirebbe, in effetti, altro che la documentazione fonografica del colloquio.

In base ai principi enunciati dalle sezioni unite — qualificabili, secondo il rimettente, come «diritto vivente», in quanto recepiti in plurime pronunce successive delle sezioni semplici della Corte di cassazione — la disciplina di garanzia prevista per le intercettazioni non si applicherebbe ai colloqui registrati da uno degli interlocutori, neppure quando la registrazione sia effettuata su richiesta della polizia giudiziaria e con strumenti da essa forniti, ancorché questa, o qualsiasi terzo, possano contemporaneamente ascoltare la conversazione. Di conseguenza, l'audiocassetta contenente la registrazione di cui si discute nel processo *a quo* costituirebbe «documento» legittimamente utilizzabile, indipendentemente dalle modalità con cui la registrazione è avvenuta.

Ad avviso del rimettente, tuttavia, la «pacifica esegesi giurisprudenziale» ora ricordata contrasterebbe con plurimi parametri costituzionali.

Le stesse sezioni unite della Corte di cassazione hanno difatti chiarito, in altra e più recente pronuncia (la sentenza 28 marzo 2006-28 luglio 2006, n. 26795), che il documento rilevante come prova ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen. va nettamente distinto dall'atto del procedimento e dalla sua documentazione, giacché le norme del codice di rito in materia di prova documentale si riferiscono esclusivamente ai documenti formati fuori (anche se non necessariamente prima) del procedimento penale nel quale si chiede o si dispone che essi facciano ingresso. Su tale premessa, le sezioni unite hanno quindi concluso che soltanto le videoregistrazioni effettuate fuori del procedimento possono configurare prova documentale, mentre quelle effettuate nel corso delle indagini costituiscono la documentazione dell'attività investigativa.

Alla luce della chiara distinzione così tracciata, si dovrebbe dunque ritenere che la registrazione di una conversazione effettuata da uno degli interlocutori, o con il suo consenso, cessa di costituire un documento allorché avvenga d'intesa con la polizia giudiziaria e utilizzando mezzi da essa forniti. In siffatta ipotesi, essa concreterebbe piuttosto un atto di indagine, che implica un'occulta (rispetto al soggetto ignaro) captazione della conversazione ad opera della stessa polizia giudiziaria.

Risulterebbe, di conseguenza, violato l'art. 15 Cost., essendosi di fronte ad una attività investigativa che incide sul diritto alla segretezza delle conversazioni e delle comunicazioni, senza che sia previsto un preventivo controllo dell'autorità giudiziaria, espresso attraverso un provvedimento motivato: provvedimento che rappresenta il livello minimo di garanzia prefigurato dal citato precetto costituzionale per la limitazione del diritto in questione, allo scopo di assicurare un equo contemperamento fra il diritto stesso e l'interesse alla prevenzione e alla repressione dei reati, oggetto anch'esso di protezione costituzionale.

La mancanza del provvedimento autorizzativo dell'autorità giudiziaria comprometterebbe, altresì, il diritto di difesa (art. 24 Cost.), poiché solo grazie alla motivazione di detto provvedimento il soggetto ignaro, coinvolto nel procedimento penale, sarebbe posto in grado di verificare la correttezza dell'operato della polizia giudiziaria, anche per quel che attiene al «momento esecutivo»: «momento» che parimenti rientra — come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 34 del 1973 — nell'ambito delle garanzie previste dall'art. 15 Cost.

Né varrebbe far leva, in contrario, sull'argomento — addotto dalle sezioni unite nella sentenza del 2003, a dimostrazione della ritenuta natura documentale della registrazione — per cui sul contenuto della conversazione registrata potrebbe essere sempre chiamato a deporre l'interlocutore consenziente. Anche nel caso di intercettazione «ordinaria», difatti, può essere chiamato a deporre sul contenuto della conversazione uno degli interlocutori, benché inconsapevole dell'avvenuta captazione: rimanendo esclusa soltanto la testimonianza dell'operatore di polizia giudiziaria che ha eseguito le attività di captazione, la quale aggirerebbe le regole procedurali poste a garanzia della difesa. Proprio



per questo, d'altronde, tale testimonianza verrebbe ritenuta dalla giurisprudenza — secondo il rimettente — non già inutilizzabile, ma nulla per violazione degli artt. 178, comma 1, lettera c), e 180 cod. proc. pen. Siffatta nullità non si dovrebbe riconoscere, invece, nel caso di registrazione effettuata da uno degli interlocutori, qualora si accedesse alla tesi della sua natura documentale: con la conseguenza che, in tal caso, potrebbe essere chiamato a deporre sul contenuto della conversazione anche l'operatore di polizia che l'avesse ascoltata, o addirittura sommariamente trascritta (conclusione che dimostrerebbe «quanto risulti contraria ai diritti di difesa» l'interpretazione delle sezioni unite).

Ove pure, peraltro, la registrazione in discorso fosse reputata estranea all'area di tutela dell'art. 15 Cost., essa inciderebbe comunque sul diritto alla riservatezza, riconducibile alla sfera di protezione dell'art. 2 Cost. Anche in tale prospettiva, l'attività considerata esigerebbe, quindi, almeno un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria che la autorizzi, determinandone i limiti, gli scopi e le modalità esecutive.

Trattandosi, peraltro, di attività assimilabile alle intercettazioni — poiché non diretta all'acquisizione dei soli «dati esteriori» della conversazione, ma alla captazione del suo contenuto — essa andrebbe più puntualmente regolata dagli artt. 266 e seguenti cod. proc. pen., che contengono una disciplina completa sotto i profili dianzi evidenziati.

L'indirizzo giurisprudenziale censurato violerebbe, da ultimo, l'art. 117, primo comma, Cost., stante la sua contrarietà all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò, in correlazione con quanto affermato nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, secondo le quali la norma nazionale incompatibile con le disposizioni della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, lede il citato parametro costituzionale, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni.

La Corte europea ha più volte ritenuto, difatti, che nel caso di registrazione di conversazioni (telefoniche o tra presenti), effettuate da uno degli interlocutori utilizzando strumenti messi a disposizione dalle autorità investigative e nel contesto di un'indagine ufficiale, si configura un'interferenza con la vita privata rilevante agli effetti dell'art. 8 della Convenzione. In base a tale norma, l'attività in questione è dunque possibile solo nei casi previsti dalla legge e, cioè, da una disposizione «prevedibile» che offra una protezione contro gli atti arbitrari del potere pubblico, indicando in modo chiaro in quali circostanze e a quali condizioni la pubblica autorità può porre in essere misure di sorveglianza segrete.

La censurata interpretazione della Corte di cassazione comporterebbe, viceversa, che le registrazioni in questione possano essere eseguite in assenza di una legge che ne disciplini compiutamente i limiti e le condizioni. In quanto prova documentale «precostituita», la fonoregistrazione risulterebbe regolata, difatti, solo sul piano dell'ammissione e dell'utilizzazione processuale, e non anche con riguardo all'attività di formazione: lacuna, questa, non colmabile neppure facendo ricorso all'art. 189 cod. proc. pen., che disciplina le cosiddette prove atipiche, trattandosi di norma che parimenti non regola il procedimento di formazione della prova, del quale presuppone anzi l'inesistenza.

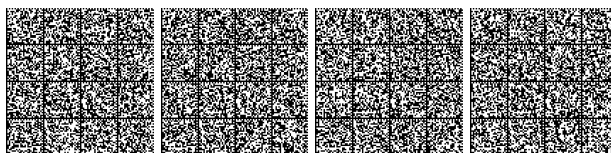
La circostanza che si sia di fronte ad un orientamento giurisprudenziale consolidato impedirebbe, d'altronde, di sanare il rilevato contrasto in via ermeneutica.

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

2.1. — Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile, in quanto invocherebbe un intervento riservato alla discrezionalità legislativa. Ammesso pure che la qualificazione come documento delle registrazioni in discorso presenti profili di illegittimità costituzionale, ciò non dimostrerebbe ancora che il solo regime costituzionalmente conforme sia quello stabilito per le intercettazioni: tanto più che il rimettente non allega una violazione dell'art. 3 Cost., mostrando così di ritenere che intercettazioni e registrazioni effettuate da uno dei partecipanti costituiscano fattispecie ben diverse.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata. Il giudice *a quo* avrebbe basato, infatti, i suoi dubbi essenzialmente sulla circostanza che il contenuto della registrazione effettuata dalla persona offesa non possa essere riscontrato in dibattimento acquisendo la testimonianza di quest'ultima, perché deceduta. Ciò dimostrerebbe che il problema che il giudice deve risolvere è, in realtà, un problema di valutazione, e non già di ammissibilità della prova, come tale rimesso al suo libero convincimento.

La registrazione della conversazione ad opera di uno degli interlocutori costituirebbe, in ogni caso, atto libero e lecito, che non inciderebbe sulla segretezza delle comunicazioni, né sul diritto di difesa. La registrazione, anche se «ideata» come mezzo di indagine dalla polizia giudiziaria, può essere effettuata solo con il consenso del partecipante: onde l'iniziativa dell'organo investigativo non muterebbe la natura dell'atto, che resterebbe una documentazione della conversazione della quale si dovrà valutare la credibilità.



Infondata sarebbe anche la censura di contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le pronunce della Corte europea indicate dal rimettente riguarderebbero, infatti, ordinamenti processuali diversi dal nostro, nel quale l'operato della polizia giudiziaria è sottoposto al costante controllo del pubblico ministero, tenuto ad acquisire pure le prove a discarico dell'indagato. La formazione di documenti anche «atipici» presenterebbe, quindi, nel nostro ordinamento, un tasso di garanzia superiore a quello presente nei casi esaminati dalla Corte europea: sicché, pur in assenza di un atto autorizzativo dell'autorità giudiziaria, il sistema desumibile dall'art. 234 cod. proc. pen. non potrebbe essere assoggettato alle medesime censure.

2.2. — Con successiva memoria, presentata nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato — oltre a ribadire e sviluppare le precedenti deduzioni difensive — ha altresì eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza.

La difesa erariale osserva come il rimettente abbia espressamente affermato che, nel giudizio principale, è incerto se la persona offesa tenesse presso di sé l'apparecchio di registrazione, ovvero dei microfoni collegati ad un apparecchio di registrazione utilizzato dagli agenti di polizia giudiziaria, appostati nelle vicinanze. Tale circostanza non sarebbe affatto irrilevante ai fini dell'utilizzabilità del documento, nel caso di adesione all'orientamento delle sezioni unite sottoposto a scrutinio di costituzionalità. Mentre, infatti, l'utilizzabilità risulterebbe indubbia nel primo caso, nel secondo essa potrebbe essere viceversa esclusa, avendo la Corte di cassazione riconosciuto che, ove la polizia giudiziaria, grazie al materiale fornito al partecipante alla conversazione, possa procedere ad un ascolto diretto, si realizza una vera e propria intercettazione ambientale non autorizzata.

3. — Si è costituito, altresì, S.A., imputato nel processo *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

Nel ritenere pienamente condivisibili gli argomenti addotti nell'ordinanza di rimessione, la parte privata osserva che qualificare come documento, liberamente acquisibile, la registrazione effettuata dal cosiddetto «agente segreto attrezzato per il suono», laddove questo si identifichi nel privato interlocutore che agisce come *longa manus* della polizia giudiziaria, significherebbe aggirare la rigorosa disciplina delle intercettazioni, privandola del necessario intervento del giudice.

In questo senso — ricorda la parte privata — si è espressa la stessa Corte di cassazione, la quale ha ritenuto — sia pure con indirizzo poi non sempre ribadito — che ne risulterebbe compromesso anche il diritto di difesa del soggetto imputato o indagato, il quale veda registrate dichiarazioni a sé sfavorevoli.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Lecce solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, degli «artt. 234 e 266 e seguenti» del codice di procedura penale, nella parte in cui — secondo l'interpretazione accolta della Corte di cassazione, qualificata come «diritto vivente» — includono tra i documenti, anziché tra le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, sottraendole così alla disciplina stabilita per queste ultime o comunque non subordinandole ad un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, le registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistervi, all'insaputa degli altri, d'intesa con la polizia giudiziaria ed eventualmente con strumenti da essa forniti, e comunque nell'ambito «di un procedimento penale già avviato».

Ad avviso del giudice *a quo*, il «diritto vivente» fatto oggetto di censura violerebbe l'art. 15 Cost., giacché la predetta registrazione si tradurrebbe in un atto di indagine volto alla captazione occulta (rispetto al soggetto ignaro) di una conversazione da parte della polizia giudiziaria, senza le garanzie previste per la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 24 Cost., in quanto la mancanza di un provvedimento autorizzativo motivato dell'autorità giudiziaria — costituente il livello minimo delle garanzie prefigurate dall'art. 15 Cost. — comprometterebbe il diritto di difesa del soggetto ignaro, che solo grazie alla motivazione del suddetto provvedimento potrebbe verificare la correttezza dell'operato della polizia giudiziaria, anche per quel che attiene al «momento esecutivo».

Ove pure l'attività in questione fosse reputata estranea all'area di tutela dell'art. 15 Cost., essa lederebbe comunque il diritto alla riservatezza, riconducibile alla sfera di protezione dell'art. 2 Cost.: sicché, anche in tale prospettiva, l'operazione esigerebbe almeno un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria che la autorizzi, determinandone i limiti, gli scopi e le modalità esecutive.



Risulterebbe leso, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., stante la contrarietà dell'esegesi giurisprudenziale censurata all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo tale Corte, infatti, la registrazione di una conversazione, effettuata da uno degli interlocutori utilizzando strumenti messi a disposizione dalle autorità investigative e nel contesto di un'indagine ufficiale, configura una interferenza nella vita privata, rilevante ai fini dell'art. 8 della Convenzione. Di conseguenza, essa è ammissibile solo nei casi previsti dalla legge e, cioè, da una disposizione «prevedibile», che indichi in modo chiaro in quali circostanze e a quali condizioni la pubblica autorità può porre in essere misure di sorveglianza segrete: requisiti, questi, non soddisfatti dall'interpretazione della Corte di cassazione sottoposta a scrutinio.

2. — In via preliminare, va osservato che, nel sollevare la questione di costituzionalità, il giudice *a quo* coinvolge formalmente nello scrutinio — oltre all'art. 234 cod. proc. pen., concernente la prova documentale — gli «artt. 266 e seguenti» del medesimo codice, ossia l'intero complesso delle disposizioni del capo IV del titolo III del libro III, regolative delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni (artt. 266-271). Nondimeno, dal tenore delle censure emerge chiaramente come le doglianze del rimettente si appuntino — nell'ambito di tale complesso normativo — essenzialmente sull'art. 266, che definisce i limiti di ammissibilità delle intercettazioni (telefoniche e tra presenti): mentre il richiamo agli articoli successivi appare diretto solo ad evocare l'effetto (di sottoposizione alla disciplina da essi dettata) che conseguirebbe alla qualificazione delle registrazioni di cui si discute come intercettazioni, anziché come documenti, secondo quanto richiesto in via principale dallo stesso giudice *a quo*.

Deve, di conseguenza, escludersi che la questione vada dichiarata inammissibile per mancato assolvimento dell'onere — da cui il giudice rimettente è in linea di principio gravato — di individuare, all'interno di un determinato corpo normativo, la norma o la parte di essa che determinerebbe la lamentata lesione della Costituzione (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000).

3. — La questione è, tuttavia, inammissibile per una diversa ragione.

4. — Il giudice *a quo* pone a premessa fondante della questione l'asserita esistenza di un «diritto vivente», in forza del quale la registrazione occulta di una conversazione, effettuata da uno degli interlocutori o con il suo consenso, costituisce documento utilizzabile nel processo ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen., anche quando la registrazione sia stata operata d'intesa con la polizia giudiziaria e con mezzi tecnici da essa forniti; e ciò, benché la stessa polizia giudiziaria, o qualsiasi terzo, possano ascoltare contemporaneamente il colloquio.

Tale presupposto risulta, in realtà, smentito sia dall'esistenza di contrarie decisioni della giurisprudenza di legittimità, sia dai principi generali in materia processuale che lo stesso rimettente evoca nel formulare le proprie censure.

5. — Anteriormente alla pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, indicata dal giudice *a quo* come generativa dell'asserito «diritto vivente» (sentenza 28 maggio 2003-24 settembre 2003, n. 36747), la giurisprudenza di legittimità era, in effetti, consolidata nel senso che la registrazione occulta di una conversazione, effettuata di propria iniziativa da un privato interlocutore, non costituisse intercettazione, ma prova documentale. Formavano invece oggetto di contrasto le ipotesi in cui la registrazione fosse eseguita da un operatore di polizia giudiziaria, ovvero anche da un privato, ma su indicazione della polizia giudiziaria e avvalendosi di strumenti da questa approntati.

Con la citata sentenza del 2003 — relativa a fattispecie di registrazione occulta, da parte di operatori di polizia, di colloqui con loro informatori — le sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato due principi. Da un lato, il carattere di prova documentale — e non di intercettazione — delle registrazioni effettuate da uno dei soggetti partecipanti o ammessi a presenziare alla conversazione, quali essi siano (ivi compreso, dunque, l'operatore di polizia giudiziaria): ciò in quanto mancherebbe, in simile ipotesi, uno dei requisiti tipici dell'intercettazione, ossia l'estraneità al colloquio del captante occulto. Dall'altro lato, l'inutilizzabilità come prova della registrazione fonografica effettuata clandestinamente da personale di polizia giudiziaria, rappresentativa di colloqui intercorsi tra lo stesso ed i suoi confidenti o persone informate sui fatti o indagati, in quanto l'utilizzazione aggirerebbe i divieti espressi dagli artt. 63, comma 2, 191, 195, comma 4, e 203 cod. proc. pen. e volti a rendere impermeabile il processo da apporti probatori unilaterali degli organi investigativi.

Detta sentenza non prende, peraltro, specificamente in considerazione né il caso il cui la registrazione non venga effettuata direttamente dalla polizia giudiziaria, ma da un soggetto da essa «attrezzato»; né, correlativamente, l'ipotesi in cui l'agente «attrezzato» non si limiti a registrare la conversazione, ma trasmetta il suono ad una stazione esterna di ascolto gestita dalla polizia; né, infine e soprattutto, il problema della compatibilità della qualificazione come prova documentale della registrazione fonografica effettuata dalla polizia giudiziaria con il concetto di «documento» accolto dal vigente codice di procedura penale.



6. — Anche in correlazione a ciò, dopo la sentenza delle sezioni unite, il panorama interpretativo giurisprudenziale non si presenta affatto totalmente coeso nella direzione indicata dal giudice *a quo*. Al contrario, a fianco di un indirizzo maggioritario nei sensi rappresentati dal rimettente, risultano tuttora rinvenibili, con riguardo alla fattispecie che qui interessa, i medesimi due orientamenti alternativi emersi prima di quella pronuncia.

Per un verso, infatti — come segnala anche l'Avvocatura generale dello Stato nella memoria — la Corte di cassazione ha affermato, anche di recente, che la disciplina di garanzia in materia di intercettazioni deve reputarsi applicabile quanto meno nel caso in cui il partecipante alla conversazione non si limiti a registrarla, ma utilizzi apparecchi radio-trasmittenti mediante i quali terzi estranei — e, in particolare, la polizia giudiziaria — siano posti in grado di ascoltare il colloquio in tempo reale. In tale ipotesi, difatti, ricorrerebbe pienamente l'elemento tipico dell'intercettazione, rappresentato dalla captazione occulta simultanea della comunicazione da parte di un estraneo (in particolare, sentenza 7 novembre 2007-12 dicembre 2007, n. 46724).

Nel caso che interessa, l'eventuale adesione a questo indirizzo interpretativo renderebbe la questione meramente ipotetica. Il rimettente afferma, infatti, espressamente che, nella specie, è incerto — a causa del contrasto delle risultanze probatorie sul punto — se la persona offesa tenesse con sé l'apparecchio di registrazione, ovvero un microfono radiotrasmittente, tramite il quale la polizia giudiziaria ha captato e registrato la conversazione. Nella prospettiva considerata, la rilevanza del dubbio di costituzionalità rimarrebbe, dunque, subordinata al preventivo scioglimento nel primo senso di tale alternativa, legata all'accertamento in fatto.

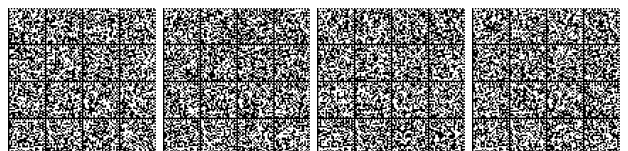
In altre decisioni, la Corte di cassazione ha, peraltro, affermato, in termini più generali, che le registrazioni di colloqui effettuate, in assenza di autorizzazione del giudice, da uno degli interlocutori dotato di strumenti di captazione predisposti dalla polizia giudiziaria, debbono considerarsi comunque inutilizzabili, indipendentemente dal contemporaneo ascolto da parte della stessa, giacché, in tal modo, si verrebbe a realizzare un surrettizio aggiramento delle regole sulle intercettazioni (in questo senso, da ultimo, la sentenza 6 novembre 2008-26 novembre 2008, n. 44128).

A sostegno di tale indirizzo — che supererebbe evidentemente alla radice i dubbi di costituzionalità del rimettente — si è osservato che l'intercettazione eseguita dalla polizia giudiziaria con il consenso di uno dei partecipanti alla conversazione necessita comunque dell'autorizzazione del giudice: perché si abbia intercettazione, difatti, non sarebbe necessario che tutti i conversanti ignorino che un terzo è in condizione di captare il messaggio, ma basterebbe che l'atto avvenga all'insaputa di almeno uno di essi. Ne costituirebbe conferma l'art. 266, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen., il quale, prevedendo che l'intercettazione possa essere disposta nei casi di ingiuria, molestia o disturbo alle persone col mezzo del telefono, dimostrerebbe che, anche quando è lo stesso denunciante a sollecitare l'intercettazione ed è quindi quasi sempre partecipe e comunque consapevole della conversazione recante ingiuria, molestia o disturbo, gli artt. 266-271 cod. proc. pen. debbono trovare applicazione.

Ciò posto, non vi sarebbe nessuna concreta differenza tra il caso in cui il colloquante consenta alla polizia giudiziaria di installare un dispositivo che le permetta di intercettare la conversazione con un interlocutore ignaro, e l'ipotesi in cui il medesimo colloquante, agendo su precisa indicazione degli organi investigativi e con apparecchiature da questa approntate, proceda alla registrazione del colloquio. Il ricorso al congegno azionato dall'interlocutore rappresenterebbe, difatti, in simile ipotesi, un mero espediente diretto ad eludere l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione giudiziaria e neppure motivato dall'esigenza di non vanificare una esecuzione tempestiva dell'operazione, dato che, proprio per le situazioni di urgenza, la legge prevede che l'operazione stessa possa venire immediatamente disposta dal pubblico ministero con decreto, salva la successiva convalida da parte del giudice (art. 266, comma 2, cod. proc. pen.).

7. — Ma, al di là di quanto precede, è poi lo stesso rimettente a rimarcare come, dopo la sentenza del 2003, sia intervenuta una ulteriore, rilevante pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione. Si tratta della sentenza 28 marzo 2006-28 luglio 2006, n. 26795, in materia di videoregistrazioni, la quale ha puntualizzato un aspetto rimasto in ombra nella precedente decisione: vale a dire la distinzione tra «documento» e «atto del procedimento», oggetto di documentazione.

La sentenza del 2006 ha chiarito, in specie — sulla scorta della relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale — che le norme sui documenti, contenute in detto codice, si riferiscono esclusivamente ai documenti formati fuori (anche se non necessariamente prima) e comunque non in vista né tantomeno in funzione del procedimento nel quale si chiede o si dispone che facciano ingresso. Requisito, questo, che costituisce un naturale portato del principio di separazione delle fasi: il vigente codice di rito, al fine di attuare i principi del processo accusatorio, ha infatti delineato una rigida separazione tra la fase delle indagini e quella del dibattimento, dettando una disciplina specifica e di segno restrittivo in tema di recupero, nella seconda sede, attraverso l'acquisizione della loro documentazione, dei contenuti degli atti formati nella prima.



Sulla base della premessa dianzi ricordata, la sentenza del 2006 ha quindi escluso che le videoregistrazioni effettuate dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini possano essere introdotte nel processo come «documenti»: esse costituiscono piuttosto «documentazione dell'attività investigativa», rimanendo perciò suscettibili di utilizzazione processuale solo se «riconducibili a un'altra categoria probatoria».

In particolare, ove eseguite in luoghi non fruanti di protezione costituzionale — quali i luoghi pubblici, ovvero aperti o esposti al pubblico — dette riprese visive restano utilizzabili nel processo come «prova atipica», ai sensi dell'art. 189 cod. proc. pen. Al contrario, le videoregistrazioni in luoghi riconducibili al concetto di «domicilio» di cui all'art. 14 Cost., in assenza di una normativa che le consenta, disciplinandone i casi e i modi, debbono considerarsi inibite in assoluto: con la conseguenza che è vietata la loro acquisizione e utilizzazione nel processo, in quanto prova illecita. Da ultimo — sempre secondo la citata sentenza — le videoriprese in luoghi non riconducibili al concetto di domicilio, ma meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 2 Cost., per la riservatezza delle attività che vi si compiono, possono essere eseguite dalla polizia giudiziaria, ma solo con un «livello minimo di garanzie», rappresentato da un provvedimento autorizzativo motivato dell'autorità giudiziaria.

Nel frangente, è lo stesso giudice *a quo* a sostenere esplicitamente che, alla luce della «chiara distinzione» tracciata nel 2006 dal giudice di legittimità, la registrazione fonografica eseguita da uno degli interlocutori d'intesa con la polizia giudiziaria e con strumenti da essa forniti non costituisce più un «documento», ma la documentazione di un'attività di indagine.

Ma, se così è, cade la stessa premessa fondante della questione. Da un lato, infatti, l'affermazione ora ricordata è contraddittoria rispetto al *petitum*, con il quale si chiede alla Corte di sottrarre le registrazioni in parola dal novero delle prove documentali. Dall'altro lato, una volta escluso — per affermazione dello stesso rimettente — che si sia al cospetto di un documento utilizzabile a fini di prova ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen., il giudice *a quo* avrebbe dovuto precisare per quale ragione, se ritiene che l'attività investigativa in questione contrasti con diritti fondamentali, non reputi praticabile una soluzione analoga, *mutatis mutandis*, a quella adottata dalle sezioni unite nella sentenza del 2006, da lui stesso invocata a fondamento delle proprie censure.

8. — Deve dunque concludersi che, in mancanza dell'asserito «diritto vivente» — la cui esistenza viene ad essere posta in dubbio, sotto il profilo dianzi evidenziato, dalla stessa ordinanza di rimessione — la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice *a quo* con riferimento ad una interpretazione della norma censurata da lui non condivisa, mira nella sostanza ad ottenere dalla Corte un avallo ad una diversa interpretazione, così evidenziando un uso improprio dell'incidente di costituzionalità. Il che implica — per costante giurisprudenza della Corte — l'inammissibilità della questione stessa (si vedano, *ex plurimis*, quanto ai casi di inesistenza o inesatta ricostruzione del «diritto vivente» oggetto di censura, le ordinanze n. 90 del 2009, n. 251 e n. 64 del 2006, n. 452 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 234, 266 e seguenti del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

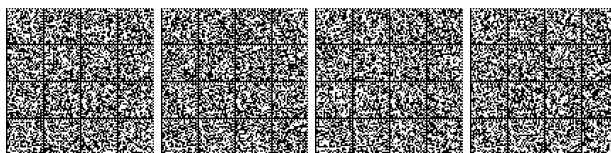
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 321

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Ritenuta violazione degli artt. 2 e 24 Cost. - Difetto di motivazione in ordine alla «non manifesta infondatezza» della questione – Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 2 e 24.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta violazione del principio di uguaglianza tra chi notifichi tramite ufficiale giudiziario (senza onere di deposito presso la segreteria del giudice di primo grado) e chi si avvalga del servizio postale (con onere di deposito a pena di inammissibilità) - Difetto di «rilevanza» della questione – Manifesta inammissibilità – Assorbimento delle questioni di merito.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Eccepita inammissibilità per omessa ricerca di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata per duplicazione di un adempimento già assicurato da altra disposizione che obbliga il giudice di appello di richiedere, dopo la costituzione in giudizio dell'appellante, la trasmissione del fascicolo processuale con copia della sentenza impugnata - Erroneo presupposto interpretativo – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta irragionevolezza per eccessiva gravità della sanzione, stante l'estraneità dell'atto alla struttura del giudizio di gravame – Esclusione – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello - Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata che fa gravare sull'agente postale, soggetto terzo rispetto alle parti in causa, l'obbligo del deposito della copia dell'appello – Erroneo presupposto interpretativo – Onere del deposito posto direttamente a carico dell'appellante – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.



Giurisdizioni speciali – Giurisdizione tributaria – Ricorso in appello – Notifica non a mezzo di ufficiale giudiziario – Deposito di copia del ricorso presso la segreteria del giudice di primo grado a pena di inammissibilità dell'appello – Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata per omessa indicazione di un termine perentorio per il deposito – Esclusione – Ricavabilità di detto termine in via interpretativa, dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie – Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 53, comma 2, secondo periodo, introdotto dal comma 7 dell'art. 3-*bis* del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, promosso con ordinanza depositata il 9 febbraio 2009 dalla Commissione tributaria regionale della Puglia, nel giudizio vertente tra l'Associazione Green Park Club e l'Agenzia delle entrate, ufficio di Bari, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2009 il giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio d'appello promosso dall'Associazione Green Park Club con atto notificato mediante consegna diretta all'Agenzia delle entrate, ufficio di Bari, in data 6 luglio 2007, la Commissione tributaria regionale della Puglia, con ordinanza depositata il 9 febbraio 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 53, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, nella parte in cui stabilisce che «Ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l'appellante deve, a pena d'inammissibilità, depositare copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata».

2. — Il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che: *a)* la predetta Associazione aveva impugnato davanti alla Commissione tributaria provinciale di Bari, con distinti ricorsi, alcuni avvisi di irrogazione di sanzioni emessi nei



suoi confronti dall' Agenzia delle entrate per l'asserita violazione della normativa dell'IRPEF, con riferimento agli anni dal 1992 al 1994; *b*) l'adita Commissione tributaria provinciale, con sentenza n. 176/08/2006, aveva riunito i ricorsi e li aveva dichiarati inammissibili per la mancata indicazione di motivi specifici; *c*) l'Associazione aveva appellato detta sentenza, ma, pur avendo notificato l'atto di gravame mediante consegna diretta, non aveva adempiuto il prescritto obbligo di depositare nella segreteria della Commissione tributaria provinciale una copia dell'appello proposto; *c*) la Commissione tributaria regionale della Puglia, investita dell'appello, aveva rinviato la trattazione della controversia in attesa della decisione della Corte costituzionale su identiche questioni sollevate dalla Commissione tributaria regionale della Sicilia, sezione staccata di Caltanissetta, con ordinanza r.o. n. 793 del 2007; *d*) in relazione a dette questioni, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 199 del 2008, aveva restituito gli atti al rimettente giudice tributario di Caltanissetta per una nuova valutazione della rilevanza, alla luce della sopravvenuta sentenza della stessa Corte n. 130 del 2008 in tema di giurisdizione tributaria ed in considerazione del fatto che la controversia trattata nel giudizio principale non aveva natura tributaria.

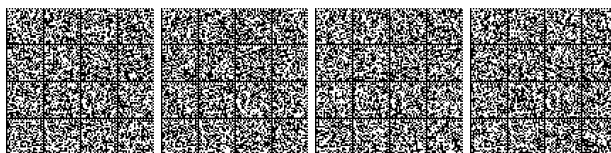
3. — Il giudice rimettente premette altresì, in punto di diritto, che: *a*) poiché le suddette questioni di costituzionalità sollevate dalla Commissione tributaria regionale della Sicilia non sono state decise dalla Corte costituzionale, è necessario sottoporle nuovamente all'esame di tale Corte, con riferimento al caso di specie; *b*) in particolare, la decisione sul merito dell'appello proposto dalla Associazione postula una valutazione preliminare in ordine all'ammissibilità di detto appello; *c*) a tal fine, deve essere applicata la disposizione censurata, la quale, a pena di inammissibilità, impone all'appellante, qualora il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, di depositare copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata; *d*) tale disposizione, entrata in vigore in data 3 dicembre 2005, costituisce una «norma di natura processuale la cui efficacia nel tempo è regolata dal principio *tempus regit actum* con la conseguenza che la stessa è immediatamente efficace per tutti gli appelli proposti a partire dalla data indicata» e, quindi, anche per il giudizio principale, nel quale l'appello è stato notificato per consegna diretta il 6 luglio 2007.

4. — Poste tali premesse, il giudice *a quo* identifica la *ratio* della disposizione censurata nel soddisfacimento dell'esigenza di informare la segreteria del giudice di prime cure dell'esistenza di una «circostanza ostativa al passaggio in giudicato della sentenza di primo grado»; e ciò «al pari di quanto previsto nel caso di notificazione a mezzo ufficiale giudiziario» dall'art. 123 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, in forza del quale l'ufficiale giudiziario deve dare immediato avviso scritto della notificazione dell'impugnazione al cancelliere del giudice che ha emesso la sentenza impugnata. Con specifico riferimento a tale *ratio*, il medesimo giudice passa, poi, ad esporre le sue censure alla normativa denunciata.

4.1. — In primo luogo, secondo la Commissione rimettente, «merita censura [...] la previsione di un radicale ed insanabile effetto preclusivo dell'impugnazione collegato ad un'attività avente funzione di notizia», perché tale attività è «estranea alla struttura del giudizio di gravame nonché superflua rispetto alla *ratio* ispiratrice» della disposizione medesima. Infatti, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 53, terzo comma, del d.lgs. n. 546 del 1992 – nel prevedere che «Subito dopo il deposito del ricorso in appello, la segreteria della commissione tributaria regionale chiede alla segreteria della commissione provinciale la trasmissione del fascicolo del processo» – già soddisfa detta esigenza di notizia e quindi rende priva di giustificazione la sanzione di inammissibilità prevista dalla disposizione censurata, nel caso di mancato deposito di copia dell'appello presso la segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata.

4.2. — In secondo luogo, sempre per il giudice *a quo*, «l'inammissibilità è sanzione processuale concettualmente correlata ad un effetto decadenziale collegato al mancato rispetto di un termine essenziale mentre, la norma *de qua* non indica alcun termine perentorio entro il quale deve essere curato l'adempimento», con conseguente ulteriore motivo di irragionevolezza della disposizione denunciata.

4.3. — In terzo luogo, lo stesso giudice *a quo* afferma che, nel caso di notificazione effettuata con il mezzo della posta, l'onere del deposito della copia dell'appello presso la segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata è a carico dell'agente postale. Da tale affermazione il giudice rimettente fa derivare altri due profili di censura della norma denunciata. Questa, da un lato, sarebbe irragionevole, perché prevede un effetto decadenziale che incombe sull'appellante «in dipendenza di un'attività posta in essere da un terzo» (cioè dall'agente postale); dall'altro comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che notificano l'appello tramite ufficiale giudiziario (i quali non hanno l'onere di depositare copia dell'appello nella segreteria del giudice di primo grado) e coloro che si avvalgono del servizio postale (i quali – secondo la lettura della disposizione impugnata data dal rimettente – incorrono, invece, nella sanzione dell'inammissibilità dell'appello, nel caso in cui l'agente postale non abbia adempiuto l'onere di tale deposito).



5. — Quanto alla rilevanza, la Commissione tributaria regionale afferma che, per effetto della disposizione censurata, l'appello di cui al giudizio principale – non notificato per il tramite dell'ufficiale giudiziario e non seguito dal deposito di una sua copia nella segreteria del giudice di primo grado – dovrebbe essere dichiarato inammissibile, lasciando l'appellante «privo di tutela».

6. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale ed ha chiesto dichiararsi inammissibili o comunque infondate le sollevate questioni.

6.1. — Secondo la difesa erariale, le questioni poste con riferimento agli artt. 2 e 24 Cost. sono inammissibili per difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni medesime, «in quanto non viene in alcun modo precisato per quale motivo la norma si porrebbe in contrasto» con le evocate disposizioni costituzionali. Sempre secondo l'Avvocatura, la questione posta in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. è inammissibile per la mancata previa ricerca di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata; interpretazione che sarebbe possibile, perché il censurato secondo comma dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, non prevedendo un termine per il deposito di copia dell'appello, potrebbe essere inteso come introduttivo di una causa di mera improcedibilità, nel senso che l'appellante avrebbe la facoltà di effettuare il deposito richiesto da detta disposizione fino al momento in cui la causa venga chiamata in decisione.

6.2. — Nel merito, la difesa erariale afferma che la questione posta in riferimento all'art. 24 Cost. è comunque manifestamente infondata, perché «non si comprende come la previsione di un adempimento di semplice esecuzione (quale il deposito di un atto presso la segreteria del giudice di primo grado) possa costituire un ostacolo all'esercizio del diritto di azione e difesa».

Considerato in diritto

1. — La Commissione tributaria regionale della Puglia dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, della legittimità del secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) – periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248 –, il quale, nel disciplinare la proposizione dell'appello innanzi agli organi della giurisdizione tributaria, prevede che «Ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l'appellante deve, a pena di inammissibilità, depositare copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata».

2. — La difesa erariale ha eccepito la manifesta inammissibilità, per difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, delle questioni poste con riferimento agli artt. 2 e 24 Cost.

L'eccezione è fondata.

L'ordinanza di rimessione, infatti, non indica le ragioni della ritenuta violazione di tali parametri. In particolare, quanto all'art. 2 Cost., manca nell'ordinanza qualsiasi argomentazione; quanto all'art. 24 Cost., il rimettente si limita al generico ed immotivato rilievo che la disposizione censurata lascia l'appellante «privo di tutela».

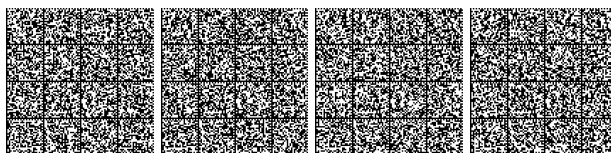
3. — Il rimettente denuncia la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sotto il profilo che la disposizione denunciata creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che notificano l'appello tramite ufficiale giudiziario (i quali non hanno l'onere di depositare copia dell'appello nella segreteria del giudice di primo grado) e coloro che si avvalgono del servizio postale (i quali – secondo l'interpretazione dello stesso rimettente – incorrono, invece, nella sanzione dell'inammissibilità dell'appello, nel caso in cui l'agente postale non abbia adempiuto l'onere di tale deposito).

La questione è manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza.

Al riguardo, va osservato in punto di fatto che, nella specie – secondo quanto riferito dal rimettente –, l'appellante ha notificato l'appello mediante consegna diretta all'appellato. Tuttavia, nel prospettare l'indicata ingiustificata disparità di trattamento, il giudice *a quo* pone a raffronto il caso della notificazione dell'appello mediante ufficiale giudiziario, non con il caso della notificazione mediante consegna diretta, che costituisce l'oggetto del giudizio principale, ma con quello, del tutto diverso, della notificazione mediante il servizio postale. Né il rimettente fornisce alcuna motivazione sulle ragioni per le quali la denunciata disparità di trattamento avrebbe rilevanza nel giudizio *a quo*.

L'accertamento dell'inammissibilità della questione assorbe ogni altra considerazione di merito.

4. — Con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, il rimettente solleva quattro distinte questioni.



4.1. — Con la prima, il giudice *a quo* deduce che la norma denunciata è irragionevole, perché lo scopo di informare la segreteria del giudice di primo grado dell'intervenuto appello (e, quindi, del mancato passaggio in giudicato della sentenza pronunciata da tale giudice) è già soddisfatto dall'obbligo, posto a carico della segreteria del giudice di appello dal comma 3 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, di richiedere alla segreteria del giudice di primo grado, subito dopo il deposito del ricorso in appello, la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata.

4.2. — Con la seconda questione, il giudice rimettente denuncia l'irragionevolezza della norma censurata, perché questa collega un radicale ed insanabile effetto preclusivo dell'impugnazione (cioè l'inammissibilità dell'appello) ad un'attività avente «funzione di notizia [...] estranea alla struttura del giudizio di gravame».

4.3. — Con la terza questione, la rimettente Commissione tributaria regionale deduce che la disposizione denunciata è irragionevole, perché, nel caso di notificazione a mezzo posta, fa gravare sull'agente postale (secondo l'interpretazione che la stessa Commissione dà alla disposizione) l'obbligo di depositare la copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della Commissione tributaria provinciale e, pertanto, prevede l'inammissibilità dell'appello quale conseguenza dell'inadempimento di tale obbligo da parte dell'agente postale, cioè di un soggetto diverso dall'appellante.

4.4. — Con la quarta questione viene dedotto che la norma denunciata è irragionevole, perché, pur prevedendo l'inammissibilità dell'impugnazione per il mancato deposito della copia dell'appello nella segreteria della Commissione tributaria provinciale, non indica, però, alcun termine perentorio per detto deposito.

5. — La difesa erariale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità di tutte e quattro le suddette questioni, affermando che il giudice *a quo* ha omesso di ricercare un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, la quale, invece — sempre secondo la stessa difesa — può essere interpretata nel senso che il mancato deposito della copia dell'appello presso la segreteria del giudice di primo grado costituisce una mera causa di improcedibilità, potendo l'appellante effettuare il deposito stesso fino al momento in cui la causa viene «chiamata in decisione».

L'eccezione non può essere accolta.

Al riguardo, va innanzitutto rilevato che essa, nonostante sia stata espressamente sollevata per tutte e quattro le questioni, si riferisce in realtà esclusivamente all'ultima di queste, con la quale viene denunciata la mancata fissazione di un termine per il deposito della copia dell'atto di appello nella segreteria del giudice di primo grado. Rispetto alle altre questioni, infatti, è del tutto irrilevante individuare il termine preciso oltre il quale scatta la sanzione di «inammissibilità» di «definitiva improcedibilità» dell'appello.

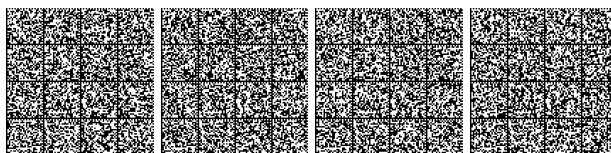
Con riferimento, poi, all'unica questione alla quale è pertinente, appare evidente che l'eccezione attiene non al preliminare profilo dell'ammissibilità, ma a quello, successivo, del merito della questione stessa. L'interpretazione prospettata dalla difesa erariale si risolve, infatti, nell'individuazione, mediante argomentazioni sistematiche, del termine entro il quale deve essere compiuto il deposito («fino al momento in cui la causa viene chiamata in decisione») e, quindi, attiene al merito della censura, cioè alla fondatezza della questione.

6. — Nel merito, nessuna delle questioni poste in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. è fondata. Al riguardo, è opportuno esaminare distintamente tali questioni.

6.1. — Quanto alla prima, il rimettente afferma — in conformità, del resto, alle osservazioni contenute nella circolare dell'Agenzia delle entrate n. 10/E del 13 marzo 2006 — che la norma denunciata ha lo scopo di informare la segreteria del giudice di primo grado dell'intervenuto appello e, quindi, di impedire l'erronea attestazione del passaggio in giudicato di detta sentenza. Per il giudice *a quo*, in particolare, la *ratio* della norma è identica a quella sottesa all'art. 123 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, secondo cui: *a*) «l'ufficiale giudiziario che ha notificato un atto di impugnazione deve darne immediato avviso scritto al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata» (primo comma); *b*) «il cancelliere deve fare annotazione dell'impugnazione sull'originale della sentenza» (secondo comma). Tuttavia, ad avviso del giudice rimettente, tale *ratio* è già soddisfatta dal comma 3 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992, che fa obbligo alla segreteria del giudice di appello di richiedere alla segreteria del giudice di primo grado, «subito dopo il deposito del ricorso in appello», la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata. Di qui la dedotta irragionevolezza della norma denunciata.

La questione non è fondata.

Il rimettente individua correttamente la *ratio* della disposizione censurata, ma erra nel ritenere che tale *ratio* possa essere soddisfatta dall'evocato comma 3 dell'art. 53 del d.lgs. n. 546 del 1992. La richiesta di trasmissione del fascicolo prevista da quest'ultimo comma, infatti, viene avanzata dalla segreteria del giudice di appello solo «dopo» la costituzione in giudizio dell'appellante e, pertanto — contrariamente a quanto dedotto dal rimettente — non consente alla segreteria del giudice di primo grado di avere tempestiva notizia della proposizione dell'appello. E ciò risulta ancora più evidente se si tiene conto anche del tempo necessario a che la richiesta pervenga alla segreteria della Commissione tributaria provinciale. Detta richiesta non è, perciò, idonea ad evitare il rischio di una erronea attestazione del passag-



gio in giudicato della sentenza di primo grado, limitandosi essa a consentire al giudice di secondo grado di ottenere la disponibilità del fascicolo in tempo utile per la trattazione della causa in appello.

La tempestiva conoscenza dell'impugnazione, da parte della segreteria del giudice di primo grado, è invece assicurata: *a)* nel caso di appello notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, dall'«immediato avviso scritto» della notificazione dell'impugnazione, che lo stesso ufficiale giudiziario deve dare alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (art. 123 disp. att. cod. proc. civ.); *b)* nel caso — che qui interessa — di appello non notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, dal deposito della copia notificata dell'appello, presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale, entro il termine previsto per la costituzione in giudizio dell'appellante (artt. 53, comma 2, e 22, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992); termine che è sicuramente anteriore alla richiesta di trasmissione del fascicolo (art. 53, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992). È, dunque, erroneo sostenere che la suddetta *ratio* sia soddisfatta dalla sola richiesta di trasmissione del fascicolo di primo grado, perché questa non può sostituire né l'avviso scritto inviato dall'ufficiale giudiziario né il deposito previsto dalla disposizione censurata.

6.2. — Quanto alla seconda questione, il giudice *a quo* afferma che la norma denunciata è irragionevole, perché prevede la grave sanzione dell'inammissibilità dell'appello quale conseguenza del mancato compimento, da parte dell'appellante, di un atto estraneo «alla struttura del giudizio di gravame», quale sarebbe il deposito di copia dell'atto di impugnazione nel caso di appello proposto senza il tramite di ufficiale giudiziario.

Anche tale questione non è fondata.

Come si è visto al punto precedente, nel caso in cui l'appello sia notificato mediante ufficiale giudiziario, quest'ultimo è obbligato, ai sensi dell'art. 123 disp. att. cod. proc. civ., a fornire «immediato avviso scritto» di tale notificazione alla segreteria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata. In tale ipotesi, l'ufficiale giudiziario è tenuto a detto avviso in forza dei suoi doveri di ufficio e della responsabilità disciplinare, civile o penale che sorgerebbe a suo carico in caso di inadempimento. Nell'ipotesi, invece, in cui la parte abbia scelto di proporre appello senza avvalersi dell'ufficiale giudiziario, l'unico deterrente per indurre l'appellante a fornire tempestivamente alla segreteria del giudice di primo grado la documentata notizia della proposizione dell'appello stesso è rappresentato dalla sanzione di inammissibilità prevista dalla norma denunciata. Al fine di ottenere un ordinato e spedito svolgimento del processo, appare, perciò, non irragionevole che il legislatore — con la norma censurata — abbia posto a carico dell'appellante l'onere di depositare copia dell'atto di impugnazione a pena di inammissibilità. In particolare, con tale previsione, il legislatore ha perseguito il duplice obiettivo, da un lato, di non gravare la segreteria del giudice di appello di compiti informativi necessariamente intempestivi (perché successivi alla costituzione in giudizio dell'appellante) ed organizzativamente onerosi e, dall'altro, di assicurare la tempestività e la completezza della comunicazione dell'interposta impugnazione, imponendo allo stesso appellante, che abbia proposto appello senza avvalersi dell'ufficiale giudiziario, di effettuare tale comunicazione.

6.3. — Quanto alla terza questione, il rimettente afferma che la norma denunciata, nel caso di notificazione a mezzo posta, fa irragionevolmente gravare sull'agente postale, cioè su un terzo rispetto alle parti di causa, l'obbligo del deposito della copia dell'appello presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale e, pertanto, rende arbitro tale terzo dell'inammissibilità dell'appello.

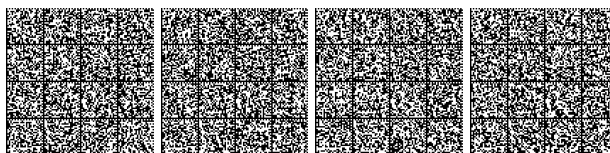
La questione non è fondata.

Al riguardo, è qui sufficiente osservare che il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente è errato. Infatti, nell'ipotesi di notificazione dell'appello a mezzo posta, nessuna disposizione pone a carico dell'agente postale né l'obbligo di depositare presso la segreteria del giudice di primo grado la copia dell'appello notificato, né l'obbligo di effettuare un avviso analogo a quello previsto per l'ufficiale giudiziario dall'art. 123 disp. att. cod. proc. civ. Al contrario, la norma denunciata pone a carico del solo appellante l'onere di depositare la copia dell'appello notificato a mezzo posta.

6.4. — Quanto alla quarta questione, nell'ordinanza di rimessione viene dedotta l'irragionevolezza di una disposizione che, pur prevedendo l'inammissibilità dell'impugnazione per il mancato deposito della copia dell'appello nella segreteria del giudice di primo grado, non indica, però, alcun termine perentorio per detto deposito.

Anche tale ultima questione non è fondata.

Alla luce della sopra ricordata esigenza — sottesa alla disposizione denunciata — di fornire alla segreteria del giudice di primo grado una tempestiva e documentata notizia della proposizione dell'appello, un termine perentorio per il deposito della copia dell'appello nella segreteria della Commissione tributaria provinciale è sicuramente ricavabile, in via interpretativa, dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie. Tale termine — come si è visto ai punti 6.1. e 6.2. — non può che identificarsi con quello stabilito per la costituzione in giudizio dell'appellante; costituzione che avviene mediante il deposito del ricorso in appello presso la segreteria della Commissione tributaria regionale entro trenta giorni dalla proposizione dell'appello (artt. 53, comma 2, e 22, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) – periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248 –, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, e 24 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Puglia con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del citato secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del decreto legislativo n. 546 del 1992, periodo introdotto dal comma 7 dell'art. 3-bis del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge n. 248 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, dalla Commissione tributaria regionale della Puglia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

Il Presidente: SIERVO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0757

N. 322

Sentenza 30 novembre - 4 dicembre 2009

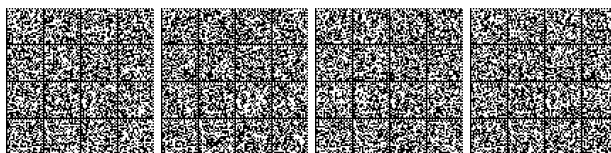
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 30, commi 1, 2 e 3 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 30, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma.

Controlli amministrativi - Impresa e imprenditore - Imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità - Controlli periodici degli enti certificatori in sostituzione di quelli amministrativi, con previsione di regolamento attuativo statale - Potestà delle Regioni di garantire livelli ulteriori di tutela - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta violazione della competenza residuale della Regione nelle materie del commercio, industria, agricoltura e delle altre di interesse economico, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale - Esclusione - Riconducibilità della disposizione denunciata alla materia di competenza esclusiva dello Stato «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. m) - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 30, commi 1, 2 e 3 nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2008.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

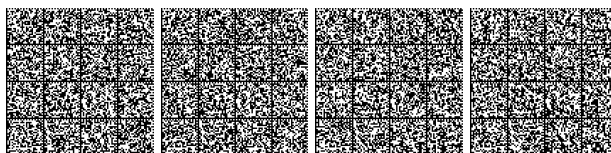
Uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato il successivo 22 ottobre, ha sollevato, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione nonché al principio di legalità sostanziale.

2. — L'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, dispone che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività»; prevede, altresì, che «le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione», restando «salvo il rispetto della disciplina comunitaria». Il comma 2 stabilisce che detta disposizione «è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione», precisando che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». Il comma 3 del citato art. 30 prevede, infine, che «con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima».

2.1. — Secondo la Regione Emilia-Romagna, la norma impugnata riguarderebbe le imprese certificate in generale, quindi, «le materie del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e le altre di interesse economico, tutte di competenza regionale», come sarebbe desumibile dalla considerazione che il comma 2, a conforto della competenza dello Stato, richiama i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», i quali, appunto, «incidono normal-



mente nelle materie regionali». Siffatto richiamo sarebbe, tuttavia, erroneo, poiché mancherebbe il riferimento ad una «prestazione» della quale sarebbe stato fissato il livello essenziale di erogazione.

La ricorrente espone che non intende contestare che i controlli amministrativi debbano essere svolti dagli enti certificatori, bensì censurare la limitazione, stabilita dal comma 1 della norma impugnata, in virtù della quale «le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione». A suo avviso, spetterebbe, infatti, alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

L'art. 118, primo e quarto comma, Cost., ed il principio di sussidiarietà orizzontale permetterebbero, inoltre, di attribuire a soggetti privati lo svolgimento di funzioni di interesse generale, non di sottrarre «agli enti responsabili, costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) [...] la responsabilità ultima della funzione amministrativa e della cura degli interessi pubblici».

Pertanto, secondo la ricorrente, la censura potrebbe essere giudicata infondata soltanto qualora il comma 2 del citato art. 30, nella parte in cui stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», sia interpretato nel senso che attribuisce alle Regioni la facoltà di «graduare con propria legge la responsabilità delle amministrazioni in relazione all'attività degli enti certificatori, prevedendo i rispettivi compiti e i relativi controlli».

La norma impugnata riguarderebbe, inoltre, l'attività delle imprese, quindi una materia di competenza regionale, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., dovendo ritenersi illegittima la previsione della fissazione della disciplina mediante un regolamento statale, non essendo evocabile la competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La previsione di una disciplina regolamentare sarebbe, infine, illegittima anche in quanto risulterebbe violato il principio di legalità sostanziale. L'art. 30, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, realizzerebbe, infatti, «una totale delegificazione, senza stabilire regola alcuna della materia, e senza individuare neppure l'ambito nel quale il regolamento dovrebbe intervenire, né quali norme legislative in quali settori dovrebbero essere abrogate a seguito dell'emanazione del regolamento», addirittura riservando a quest'ultimo l'identificazione degli «ambiti in cui il vago principio di cui al comma 1 si applica».

In linea gradata, la Regione Emilia-Romagna deduce che, qualora fosse ritenuta incensurabile l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare in esame, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima, in quanto prevede l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa.

La ricorrente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha sostanzialmente reiterato siffatte argomentazioni.

3. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo la difesa erariale, la norma concernerebbe la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed interseccherebbe ambiti materiali spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, non a quella cosiddetta residuale.

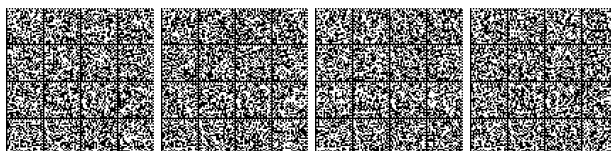
A suo avviso, la ricorrente riterrebbe erroneamente che i controlli oggetto della norma impugnata, in quanto attengono alle imprese commerciali, per ciò solo, inciderebbero sulla disciplina del commercio, ovvero delle attività artigianali, agricole e turistiche.

La norma impugnata avrebbe, invece, realizzato una soluzione ragionevole e proporzionata, sia perché ha attribuito alle Regioni la facoltà di attuare interventi strumentali alla cura degli interessi ad esse affidati e collegati a quello tutelato dalla disposizione, sia perché, nell'osservanza del principio di leale collaborazione, ha previsto che il regolamento di attuazione debba essere adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

4. — La ricorrente ed il resistente, all'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato il successivo 22 ottobre, ha sollevato, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di con-



versione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione nonché al principio di legalità sostanziale.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art. 30, commi da 1 a 3.

2. — Secondo la Regione Emilia-Romagna, la norma impugnata riguarderebbe le imprese certificate in generale, quindi, «le materie del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e le altre di interesse economico, tutte di competenza regionale», come sarebbe desumibile dalla considerazione che il comma 2, a conforto della competenza dello Stato, richiama i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», i quali, appunto, «incidono normalmente nelle materie regionali». Siffatto richiamo sarebbe, tuttavia, erroneo, poiché mancherebbe il riferimento ad una «prestazione» della quale sarebbe stato fissato il livello essenziale di erogazione.

La ricorrente non contesta che i controlli amministrativi debbano essere svolti dagli enti certificatori, bensì censura la limitazione, stabilita dal comma 1, in virtù della quale «le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione», sostenendo che spetterebbe alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

A suo avviso, l'art. 118, primo e quarto comma, Cost., ed il principio di sussidiarietà orizzontale permetterebbero di attribuire a soggetti privati lo svolgimento di funzioni di interesse generale, non di sottrarre «agli enti responsabili, costitutivi della Repubblica [...] la responsabilità ultima della funzione amministrativa e della cura degli interessi pubblici». Pertanto, la fondatezza delle censure riferite al comma 2 del citato art. 30, nella parte in cui stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», potrebbe essere esclusa soltanto qualora la disposizione sia interpretata nel senso che attribuisce alle Regioni la facoltà di «graduare con propria legge la responsabilità delle amministrazioni in relazione all'attività degli enti certificatori, prevedendo i rispettivi compiti e i relativi controlli».

Infine, secondo la ricorrente, la norma impugnata avrebbe ad oggetto l'attività delle imprese, e cioè una materia di competenza regionale; quindi, la fissazione della disciplina mediante un regolamento statale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., e, comunque, sarebbe illegittima poiché, in violazione del principio di legalità sostanziale, sarebbe stata attribuita a detto regolamento anche l'identificazione degli «ambiti in cui il vago principio di cui al comma 1 si applica».

In linea gradata, conclude la Regione Emilia-Romagna, qualora fosse ritenuta incensurabile l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare in esame, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima, in quanto prevede l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa.

3. — La questione non è fondata.

3.1. — La decisione implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalla norma, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 168 del 2009, n. 148 del 2009 e n. 326 del 2008).

L'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione, dispone che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività»; prevede, poi, che le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione», restando «salvo il rispetto della disciplina comunitaria». Il comma 2 stabilisce, tra l'altro, che detta disposizione attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.), precisando che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». Il comma 3 del citato art. 30 affida, infine, ad un «regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», il compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti



nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima».

Tale essendo la disciplina stabilita dalla norma impugnata, va osservato che l'espressione «certificazione ambientale» in essa contenuta rinvia tra l'altro agli schemi di certificazione ambientale disciplinati dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001 n. 761/2001 ed al Regolamento (CE) 17 luglio 2000 n. 1980/2000, i quali hanno configurato strumenti di prevenzione, di miglioramento ambientale e di comunicazione, che, rispettivamente, assicurano alle imprese un vantaggio in termini di credibilità, agevolazioni e semplificazioni, e mirano ad incentivare la presenza sul mercato di prodotti con minore impatto ambientale.

L'espressione «certificazione di qualità», pure recata dalla disposizione censurata, è riferibile, a sua volta, alle molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a requisiti di qualità di carattere cogente ovvero volontario, che implicano una verifica dell'osservanza di norme o regole tecniche. Si tratta, in tutti i casi, di assicurare che tali verifiche siano congrue rispetto ai molteplici scopi per i quali sono previste, relativi ad ambiti plurimi e diversi, e che siano realizzate in modo tecnicamente ineccepibile, professionalmente rigoroso, efficace ed efficiente, così da garantire il valore e la credibilità dei risultati, generando la massima fiducia nel mercato, ma anche contenendo i costi ed i tempi per il loro ottenimento entro limiti accettabili.

La lettera della norma rende, dunque, chiaro che essa mira a realizzare, ad un tempo, la semplificazione degli adempimenti, gravanti sulle imprese, strumentali al conseguimento delle certificazioni nella stessa previste, e la garanzia della verifica della effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali. Siffatto obiettivo è stato realizzato, come è esplicitato anche nella Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112 del 2008, stabilendo il principio che «per le certificazioni ambientali o di qualità, rilasciate dai soggetti certificatori accreditati, i controlli degli enti certificatori sostituiscono quelli degli organi amministrativi», affidando inoltre le suindicate verifiche ad appositi organismi dotati di specifici requisiti.

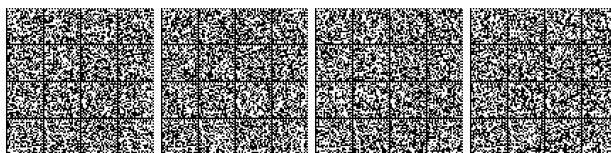
3.2. — Il contenuto della disciplina in esame rende chiara l'infondatezza della tesi della ricorrente, secondo la quale la norma impugnata riguarderebbe materie «di interesse economico, tutte di competenza regionale». La locuzione «interesse economico» (e quella «sviluppo economico»), come questa Corte ha affermato, non vale, infatti, a configurare una materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie, attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 63 del 2008, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Inoltre, neppure è configurabile una materia «impresa», disgiunta dal settore nel quale la stessa opera e che possa, in quanto tale, ritenersi attribuita alla competenza delle Regioni (sentenza n. 63 del 2008).

La disciplina è, invece, riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, apparendo corretta la autoqualificazione in tal senso contenuta nella medesima, sebbene priva di efficacia vincolante (sentenze n. 1 del 2008 e n. 430 del 2007).

Al riguardo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 387 del 2007). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, come anche questa Corte ha precisato, non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 282 del 2002).

In applicazione di siffatti principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La disposizione impugnata mira, infatti, ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte



di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti. Siffatta certificazione deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità; a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi, terzi ed indipendenti, a ciò appositamente preposti.

Inoltre, poiché il citato art. 30, comma 2, stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», neppure sono inibiti eventuali successivi controlli a fini sanzionatori e resta anche lo spazio per il legislatore regionale di identificare, nei propri settori di competenza, modalità diverse di realizzazione di eventuali più elevati e congrui livelli di tutela della qualità della certificazione, coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla norma.

La riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., comporta l'infondatezza della questione, sotto tutti i profili, e, vertendosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del sesto comma di detta norma, ad esso spetta anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare.

Infine, l'indeterminatezza che caratterizza la norma impugnata, in punto di identificazione delle certificazioni sopra indicate, neppure comporta, di per sé sola, una lesione delle competenze della Regione (sentenza n. 249 del 2009), mentre la devoluzione ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) del compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1» (art. 30, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008) non esclude che, qualora tale atto fosse redatto in maniera da vulnerare le competenze regionali, le Regioni potrebbero denunciare la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promossa, in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione, ed al principio di legalità sostanziale, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

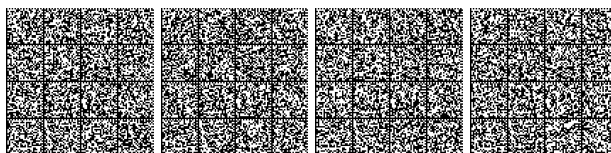
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 323

Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Dirigenti scolastici - Trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quaranta anni di servizio - Attribuzione alla Provincia del potere di individuare i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro, subordinatamente alla vacanza del posto - Denunciata violazione delle norme statutarie e attuative che riservano la disciplina del trattenimento in servizio alla contrattazione collettiva provinciale - Difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 102, comma 2.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, primo comma, n. 2, e 107; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405, art. 2, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, 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. 102, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), promossi dal Tribunale di Trento con tre ordinanze del 23 settembre 2008, rispettivamente iscritte al n. 417, al n. 418 ed al n. 419 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, 1^a serie speciale, dell'anno 2008;

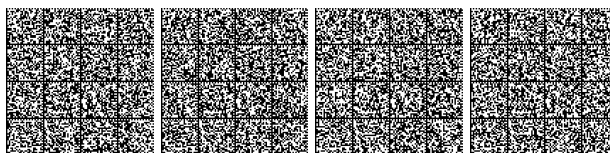
Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il giudice relatore Franco Gallo;

Udito l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto che, con tre ordinanze aventi analogo contenuto in punto di diritto (iscritte, rispettivamente, al n. 417, al n. 418 ed al n. 419 del registro ordinanze del 2008), il Tribunale di Trento, nel corso di altrettanti giudizi civili vertenti, ciascuno, tra un dirigente scolastico e la Provincia autonoma di Trento, ha sollevato — in riferimento agli articoli 9, primo comma, numero 2), e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2, comma 4, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento) — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), nella parte in cui — con riferimento ai «dirigenti iscritti nell'albo dei dirigenti delle istituzioni scolastiche e formative» — stabilisce che «la Provincia [...] individua i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quaranta anni di servizio, subordinandola in ogni caso alla vacanza del posto»;

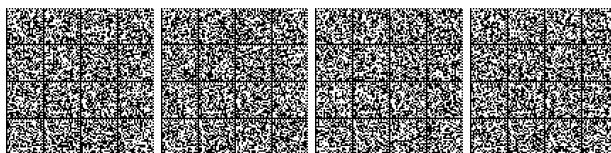
che, quanto al primo dei giudizi *a quibus* (r.o. n. 417 del 2008), il rimettente premette, in punto di fatto, che: a) «con determinazione adottata in data 7 agosto 2006, *sub* n. 102, dal dirigente generale del dipartimento istruzione della Provincia autonoma di Trento» era stata accolta parzialmente («fino al 31 agosto 2008») e «fatta salva la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro qualora dovesse modificarsi il quadro normativo e regolamentare in materia di



collocamento a riposo d'ufficio per i dirigenti scolastici della Provincia autonoma di Trento») la domanda di trattenimento in servizio fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età presentata da un dirigente scolastico dipendente provinciale; *b*) con determinazione adottata in data 8 agosto 2006 n. 106 dal dirigente generale del dipartimento istruzione della Provincia autonoma di Trento, era stato conferito al dirigente l'incarico dirigenziale relativo «all'Istituto Comprensivo Giudicarie Esteriori a decorrere dal 1° settembre 2006 e fino al 31 agosto 2008»; *c*) successivamente l'amministrazione, con lettera del 27 marzo 2007, aveva comunicato al dirigente che, avendo questi raggiunto un'anzianità contributiva di 41 anni e 8 mesi, avrebbe dovuto presentare, se interessato alla prosecuzione del rapporto, domanda di trattenimento in servizio entro il 31 maggio 2007; *d*) la domanda di trattenimento in servizio presentata dal dirigente scolastico con lettera del 16 maggio 2007 era stata rigettata dalla Giunta provinciale con la deliberazione n. 1461 del 6 luglio 2007, adottata in forza dell'art. 102, comma 2, della legge provinciale n. 5 del 2006 e della deliberazione della Giunta provinciale n. 53 del 19 gennaio 2007, disciplinanti i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quarant'anni di servizio; *e*) il dirigente aveva proposto ricorso, chiedendo che il Tribunale accertasse il suo diritto a «concludere fino alla naturale scadenza l'incarico dirigenziale assegnatogli in data 8 agosto 2006 e comunque ad essere trattenuto nel ruolo dei dirigenti quanto meno fino al compimento del 65° anno di età», con conseguente condanna della Provincia autonoma di Trento alla reintegrazione nell'incarico dirigenziale o in altra mansione equivalente; *f*) secondo il ricorrente, la Giunta provinciale non aveva il potere di far cessare il rapporto di lavoro prima della scadenza dell'incarico a suo tempo conferito (e, cioè, prima del 31 agosto 2008), anche perché l'art. 40 del contratto collettivo provinciale dei dirigenti scolastici delle scuole a carattere statale della Provincia autonoma di Trento, stipulato in data 31 ottobre 2006, faceva «salva la durata degli incarichi attribuiti prima della stipula definitiva di questo contratto» (tra i quali sarebbe rientrato anche quello dello stesso ricorrente, conferito in data 8 agosto 2006); *g*) il ricorrente deduceva, inoltre, la nullità — per violazione del principio di non discriminazione riferita all'età — di «qualunque disposizione normativa, amministrativa o contrattuale che prevedesse la cessazione del rapporto sulla sola base del raggiungimento dell'età pensionabile»; *h*) si era costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo il rigetto del ricorso, sul rilievo che l'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 405 del 1988 le attribuiva competenza legislativa primaria ed esclusiva in materia di stato giuridico del personale dirigente scolastico, competenza che era stata delegata, con l'art. 102, comma 2, della legge provinciale n. 5 del 2006, alla Giunta provinciale, la quale l'aveva esercitata con la deliberazione n. 53 del 2007;

che, quanto al secondo dei giudizi *a quibus* (r.o. n. 418 del 2008), il rimettente premette, in punto di fatto, che: *a*) con determinazione adottata in data 8 agosto 2006, n. 106, dal dirigente generale del dipartimento istruzione della Provincia autonoma di Trento era stato conferito ad una dirigente l'incarico dirigenziale relativo ad un liceo scientifico «a decorrere dal 1° settembre 2006 e fino al 31 agosto 2008»; *b*) successivamente l'amministrazione, con lettera del 27 marzo 2007, aveva comunicato alla dirigente che, avendo questa raggiunto un'anzianità contributiva di 40 anni e 8 mesi, avrebbe dovuto presentare, se interessata alla prosecuzione del rapporto, domanda di trattenimento in servizio entro il 31 maggio 2007; *c*) la domanda di trattenimento in servizio presentata dalla dirigente scolastica con lettera del 25 maggio 2007 era stata rigettata dalla Giunta provinciale con la deliberazione n. 1461 del 6 luglio 2007, adottata in forza dell'art. 102, comma 2, della legge provinciale n. 5 del 2006 e della deliberazione della Giunta provinciale n. 53 del 19 gennaio 2007, disciplinanti i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quarant'anni di servizio; *d*) la dirigente aveva proposto ricorso al Tribunale e la Provincia autonoma di Trento si era costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso;

che, quanto al terzo dei giudizi *a quibus* (r.o. n. 419 del 2008), il rimettente premette, in punto di fatto, che: *a*) con deliberazione adottata dalla Giunta provinciale in data 12 novembre 2004, *sub* n. 2617, un dirigente scolastico era stato collocato fuori ruolo, in quanto inviato a svolgere le funzioni presso l'Ufficio Scuole funzionante nella Circoscrizione consolare di San Paolo (Brasile); *b*) con domanda del 28 agosto 2007 il ricorrente, essendo nato il 19 agosto 1943, aveva chiesto il mantenimento in servizio fuori ruolo fino al compimento del sessantasettesimo anno, ai sensi dell'art. 509, comma 5, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297; *c*) con deliberazione n. 2466 del 16 novembre 2007 la Giunta provinciale aveva accolto la richiesta di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente «limitatamente al 28 febbraio 2009, termine dell'anno scolastico australe 2008/2009 e fine del periodo di messa a disposizione del Ministero degli affari esteri avente la durata di quattro anni dal 1° marzo 2005 e fino al 28 febbraio 2009», disponendo il collocamento a riposo del dirigente con decorrenza dal 1° marzo 2009; *d*) il dirigente aveva proposto ricorso, chiedendo che il Tribunale accertasse il suo diritto a «permanere in servizio fuori ruolo per un periodo di un biennio oltre il limite di età (65 anni) previsto per il suo collocamento a riposo», con conseguente condanna della Provincia autonoma di Trento a trattenerlo in servizio fuori ruolo; *e*) per il ricorrente, era da ritenere illegittima la deliberazione della Giunta provinciale n. 53 del 19 gennaio 2007 — in base alla quale la Giunta provinciale aveva emanato la deliberazione n. 2466 del 16 novembre 2007 — per contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 405 del 1988, con l'art. 509, comma 5, del d.lgs. n. 297 del 1994, con l'art. 28, comma 1, del contratto collettivo nazionale 11 aprile 2006 e con



l'art. 73 del contratto collettivo provinciale; *f*) si era costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo il rigetto del ricorso;

che il rimettente svolge nei tre giudizi *a quibus* considerazioni identiche quanto alla non manifesta infondatezza ed alla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rammenta, innanzitutto, che l'art. 9, primo comma, numero 2), dello statuto speciale attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica professionale e artistica)», da esercitarsi «nei limiti indicati dall'art. 5», ossia «nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato» e che l'art. 2, comma 4, del d.P.R. di attuazione statutaria n. 405 del 1988 prescrive che «gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati alla legge secondo i principi recati dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sono disciplinati nei limiti di cui all'art. 4 dello statuto, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da contratti collettivi provinciali volti al perseguimento degli obiettivi posti dall'ordinamento scolastico e al perseguimento delle finalità di cui al comma 3, garantendo il rispetto del trattamento economico fondamentale previsto dai rispettivi contratti collettivi nazionali nonché il rispetto delle qualifiche e del trattamento di previdenza previsto dalle vigenti normative»;

che il giudice *a quo* evidenzia, poi, che, in base all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 421 del 1992, nessuna delle materie elencate in tale norma attiene ai limiti massimi di età pensionabile ai fini del trattenimento in servizio: limiti che, dunque, non avrebbero potuto essere disciplinati con legge provinciale, ma esclusivamente con contratto collettivo provinciale;

che, pertanto, la locuzione, contenuta nel comma 4 dell'art. 2 del d.P.R. n. 405 del 1988 di attuazione dello statuto speciale — secondo cui «gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati alla legge secondo i principi recati dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sono disciplinati nei limiti di cui all'art. 4 dello statuto [...] da contratti collettivi provinciali» — comporta l'attribuzione di una riserva in favore della contrattazione collettiva provinciale, poiché, se così non fosse, la norma avrebbe contenuto principalmente descrittivo, limitandosi a replicare quanto già disposto dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 421 del 1992, secondo il quale i rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sono «regolati mediante contratti individuali e collettivi»;

che, poste tali premesse, il giudice *a quo* ritiene che la denunciata disposizione non sia conforme a Costituzione, in riferimento agli evocati parametri, perché «disciplina un aspetto del rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici, quello dei limiti massimi di età pensionabile ai fini del trattenimento in servizio, che, non afferendo alle materie riservate dall'art. 2, legge n. 421/1992 alla legge, può essere disciplinato, in forza della norma di attuazione dello Statuto di autonomia ex art. 2, comma 4 d.P.R. n. 405/1988, unicamente da un contratto collettivo provinciale nei limiti previsti dall'art. 4, dello Statuto medesimo»;

che, in ordine al profilo della rilevanza, lo stesso rimettente afferma che i giudizi stessi non possono essere definiti indipendentemente dalla risoluzione di detta questione, perché, applicando la norma censurata, le domande dei ricorrenti dovrebbero essere rigettate;

che il giudice *a quo* afferma, in proposito, che le deliberazioni con cui la Giunta provinciale aveva rigettato le domande di trattenimento in servizio dei dirigenti erano state adottate in conformità alle previsioni contenute nella deliberazione n. 53 del 19 gennaio 2007, con cui la stessa Giunta aveva esercitato i poteri ad essa attribuiti dalla norma censurata per l'individuazione dei casi e delle condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo 40 anni di servizio;

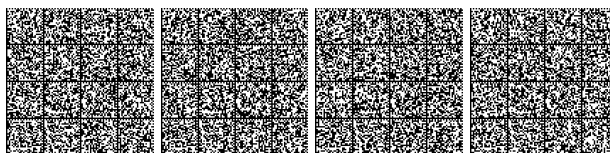
che, in forza di tali argomentazioni, il rimettente ritiene rilevante ciascuna questione sollevata, «in quanto, se fondata, potrebbe portare all'accoglimento della domanda (...) o quantomeno, inficerebbe gli elementi» su cui la Giunta provinciale «ha fondato il rigetto dell'istanza del ricorrente volta al trattenimento in servizio fino alla scadenza dell'incarico in precedenza conferitogli»;

che in tutti e tre i giudizi costituzionali si è costituita la Provincia autonoma di Trento, concludendo per l'inaammissibilità o, comunque, per l'infondatezza del dubbio di costituzionalità sollevato;

che, in particolare, la Provincia autonoma eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza delle questioni, contestando l'assunto del rimettente secondo cui la dichiarazione di incostituzionalità della norma determinerebbe l'accoglimento delle domande dei ricorrenti, facendo venire meno il potere discrezionale di valutazione dell'amministrazione;

che infatti, secondo la Provincia, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata determinerebbe unicamente l'applicazione del contratto collettivo provinciale vigente, il quale non contempla affatto l'istituto del trattenimento in servizio quale diritto soggettivo e prerogativa esclusiva del dipendente;

che, quanto al merito, detta Provincia — premesso di avere competenza legislativa esclusiva sullo stato giuridico e sul trattamento di servizio del personale provinciale (quale il personale dirigente del sistema educativo di



istruzione e formazione del Trentino e delle relative scuole provinciali) — afferma che la riserva di contrattazione collettiva, desunta dal giudice rimettente dalla norma di attuazione di cui all'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 405 del 1988, non potrebbe «spingersi fino a spogliare l'Amministrazione provinciale della propria competenza in materia», anche perché la contrattazione collettiva non disciplina neanche a livello nazionale il trattenimento in servizio.

Considerato che il Tribunale di Trento dubita — in riferimento agli articoli 9, primo comma, numero 2), e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2, comma 4, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento) — della legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), nella parte in cui, con riferimento ai «dirigenti iscritti nell'albo dei dirigenti delle istituzioni scolastiche e formative», stabilisce che «la Provincia [...] individua i casi e le condizioni che consentono la prosecuzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di trattenimento in servizio dopo il sessantacinquesimo anno di età o dopo quaranta anni di servizio, subordinandola in ogni caso alla vacanza del posto»;

che tali questioni sono state sollevate con tre distinte ordinanze, aventi analogo contenuto, nel corso di altrettanti giudizi civili intentati da dirigenti scolastici nei confronti della Provincia autonoma di Trento, al fine di ottenere il trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età o il quarantesimo anno di servizio;

che i giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle suddette ordinanze vanno riuniti, perché hanno ad oggetto identiche questioni;

che dette questioni muovono tutte, infatti, dal medesimo assunto secondo cui la norma censurata si pone in contrasto con gli evocati parametri, perché disciplina un aspetto del rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici, quale quello delle condizioni per il trattenimento in servizio, che può essere regolato unicamente da un contratto collettivo provinciale, non rientrando tale aspetto tra le materie riservate alla legge provinciale dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, richiamato dalla normativa di attuazione dello statuto di autonomia (art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 405 del 1988);

che le questioni sono manifestamente inammissibili, perché le ordinanze di rimessione sono prive di un'adeguata motivazione sia sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza;

che, quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* si limita ad affermare assertivamente che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata «potrebbe portare all'accoglimento della domanda»;

che, in particolare, il rimettente non chiarisce quale sarebbe — una volta dichiarata la suddetta illegittimità costituzionale — la disciplina in base alla quale la domanda proposta dal ricorrente in ciascuno dei giudizi principali «potrebbe» essere accolta;

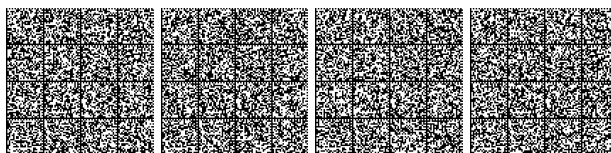
che, in proposito, il giudice *a quo* afferma solo che, per effetto della caducazione della disposizione denunciata, deve essere applicata la disciplina derivante dalla contrattazione collettiva, senza tuttavia chiarire le ragioni per le quali, applicando tale fonte regolativa del rapporto di lavoro, le domande dei ricorrenti troverebbero accoglimento e senza nemmeno specificare, al riguardo, quale sia il contratto collettivo provinciale in concreto applicabile;

che, dunque, il rimettente si limita a prospettare in termini meramente ipotetici e generici l'accoglimento delle domande nei giudizi principali;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente si limita ad affermare che, in materia di condizioni per il trattenimento in servizio di dirigenti scolastici, l'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 405 del 1988, evocato quale parametro interposto, deve essere necessariamente interpretato nel senso che istituisce una riserva assoluta di competenza a favore del contratto collettivo provinciale di lavoro, non derogabile da parte del legislatore statale o regionale o provinciale;

che, al riguardo, il giudice *a quo* omette di indicare le ragioni per le quali esclude che detto parametro possa invece essere inteso, come pure appare evidente in base al suo tenore letterale, nel senso che esso chiarisce la natura meramente relativa della riserva di legge operante in detta materia, solo consentendo — e non imponendo — una disciplina contrattuale collettiva;

che tali evidenti carenze nella motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza delle questioni comportano la manifesta inammissibilità di queste ultime, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il giudice *a quo* non può sottrarsi «all'obbligo di rendere esplicite le ragioni che lo inducono a sollevare la questione di costituzionalità con una motivazione autosufficiente, tale da permettere la verifica della valutazione sulla rilevanza» (*ex plurimis*, ordinanza n. 19 del 2008) e sulle ragioni delle censure (*ex plurimis*, ordinanze n. 72 del 2007 e n. 307 del 2007).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), sollevate, in riferimento agli artt. 9, primo comma, numero 2, e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 2, comma 4, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento), dal Tribunale di Trento con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0759

N. 324

Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione – Norme della legge finanziaria 2007 – Istituzione e disciplina dell’Agenzia nazionale per lo sviluppo dell’autonomia scolastica – Disposizioni sull’obbligo scolastico, sulla sicurezza e sull’igiene del lavoro nonché sulla organizzazione universitaria – Ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni, dell’autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione, nonché dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione – Rinunce ai ricorsi accettate dalla controparte – Estinzione del processo.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 610, 611, 622, 624, 626, 631 e 653.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120, norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, 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. 1, commi 610, 611, 622, 624, 626, 631 e 653, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia con ricorsi notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, Carlo Albini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 23 e il 26 febbraio 2007 e depositati il 1° e il 7 marzo 2007, le Regioni Veneto e Lombardia hanno impugnato diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), tra le quali l'art. 1, commi 610, 611, 622, 624, 626, 631 e 653, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione;

che entrambe le ricorrenti ritengono che i commi 610 e 611, nell'istituire e nel definire le funzioni dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica senza alcun coinvolgimento delle regioni, violano la competenza legislativa regionale in materia di istruzione e formazione professionale, nonché il principio di leale collaborazione;

che la Regione Lombardia ritiene che i commi 622 e 624, con i quali si è modificata la disciplina contenuta nella legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), violano la competenza legislativa delle Regioni in materia di istruzione, nonché i principi di leale collaborazione e di buon andamento della pubblica amministrazione;

che, in particolare, il comma 622, nel fissare l'obbligo scolastico a dieci anni, inciderebbe sui primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e, quindi, in un ambito che interessa l'istruzione e formazione professionale, attribuito alla competenza legislativa residuale delle regioni;

che alle medesime censure si presta, a parere della ricorrente, il comma 624, il quale prevede una disciplina transitoria sino alla messa a regime di quanto stabilito nel precedente comma 622;

che la Regione Veneto impugna il comma 626, il quale assegna al consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), sia pure in via sperimentale per il triennio 2007-2009 e d'intesa con gli enti locali competenti, la definizione degli indirizzi programmatici per la promozione ed il finanziamento di progetti finalizzati all'abbattimento delle barriere architettoniche o all'adeguamento alle norme in tema di sicurezza e igiene del lavoro nell'ambito degli istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore;

che tale previsione, secondo la ricorrente, violerebbe sia l'art. 117 della Costituzione, in quanto contiene una disciplina di dettaglio sulla «tutela e sicurezza del lavoro» e «dell'istruzione», sia l'autonomia finanziaria delle regioni, non potendo lo Stato stabilire finanziamenti a destinazione vincolata in materie attribuite alla potestà legislativa concorrente o residuale delle regioni;

che la Regione Lombardia censura il comma 631 il quale, nel riorganizzare il sistema dell'istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS), incide sull'istruzione e sulla formazione professionale attribuite alla competenza legislativa residuale delle regioni;

che la Regione Veneto impugna il comma 653, nella parte in cui dispone il divieto per le Università di istituire, per gli anni 2007-2009, centri di ricerca funzionali alle attività produttive della Regione;

che tale disposizione, a parere della ricorrente, si pone in contrasto, oltre che con il principio di leale collaborazione, anche con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto l'innovazione per i servizi produttivi e la ricerca scientifica e tecnologica ricadono nella competenza legislativa concorrente delle regioni;

che in entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, quanto ai commi 610 e 611, la difesa erariale osserva che spetta allo Stato, in materia di istruzione, definire i contenuti generali minimi delle prestazioni scolastiche, risultando a tal fine necessario che esso acquisisca direttamente e in modo unitario i dati di ricerca e di studio utili a individuare le prestazioni da erogare, acquisizione che avviene per il tramite della costituita Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica;



che, relativamente ai commi 622, 624 e 631, l'Avvocatura sostiene che essi dettino norme generali in materia di istruzione e siano finalizzati a determinare livelli essenziali delle prestazioni non coinvolgendo, diversamente da quanto ritenuto dalla Regione Lombardia, le materie della istruzione e formazione professionale;

che anche la censura riferita al comma 626, a parere dell'Avvocatura, sarebbe infondata in quanto esso si limita ad estendere, per il triennio 2007-2009, alla scuola di primo grado e superiore gli interventi già disciplinati dall'art. 24 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), interventi per i quali, peraltro, è prevista una preventiva intesa con gli enti locali;

che, quanto alla censura riferita al comma 631, la difesa erariale osserva che detta norma inserisce l'Istituto per la formazione tecnica superiore (IFTS) nell'ambito dell'alta formazione utilizzando un modello già contemplato per i conservatori e le accademie e, comunque, prevede che tale riorganizzazione sia preceduta da una previa intesa in sede di Conferenza unificata;

che, infine, anche la censura formulata con riferimento al comma 653 sarebbe infondata poiché la norma non impedisce l'istituzione di centri di ricerca funzionali alle attività produttive delle regioni.

Considerato che le Regioni Veneto e Lombardia dubitano, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), tra le quali l'art. 1, commi 610, 611, 622, 624, 626, 631 e 653;

che i suddetti ricorsi, stante la loro connessione oggettiva, devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia, riservata ad altri provvedimenti la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i medesimi ricorsi;

che, con atto notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 15 aprile 2009 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 17 aprile, la Regione Veneto ha dichiarato di rinunciare al ricorso;

che tale rinuncia è stata formalmente accettata dall'Avvocatura generale dello Stato per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 8 ottobre 2009;

che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 23 ottobre 2009, la Regione Lombardia ha dato atto della rinuncia al ricorso e della accettazione della stessa da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

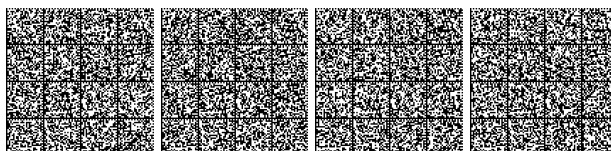
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 325

Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato per ragioni di carattere sostitutivo - Condizioni di liceità - Abolizione dell'onere di indicare il nominativo del lavoratore sostituito - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge comunitaria 2000, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Questioni già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 1, comma 1, e 11.
- Costituzione, artt. 76, 77 e 117, primo comma; legge 29 dicembre 2000, n. 422, art. 2, comma 1, lett. b); direttiva 1999/70/CE, clausola 8, punto 3, dell'Accordo-quadro da essa recepito; legge 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, secondo comma, lett. b).

Lavoro e occupazione - Apposizione di termini alla durata del contratto di lavoro subordinato in violazione delle condizioni di legge - Previsione, per i giudizi in corso, del solo obbligo del datore di lavoro di corrispondere al prestatore di lavoro un indennizzo di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Denunciata violazione di molteplici parametri - Questioni aventi ad oggetto disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità.

- D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, art. 4-bis, introdotto dall'art. 21, comma 1-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 4, 11, 24, 35, 41, 43, 53, 76, 77, 101, 102, 104, 111, primo comma, e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA Giudice, 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 degli artt. 1, comma 1, 11 e 4-bis del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), inserito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza del 28 ottobre 2008, dal Tribunale di Roma con ordinanza del 10 ottobre 2008, dal Tribunale di Rossano con ordinanza del 17 novembre 2008, dal Tribunale di Roma con ordinanza del 21 novembre 2008, dal Tribunale di Pistoia con ordinanza del 6 novembre 2008, dal Tribunale di Pesaro con ordinanza del 20 gennaio 2009, dal Tribunale di Tivoli con ordinanza del 4 dicembre 2008 e dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza del 31 ottobre 2008, rispettivamente iscritte ai nn. 59, 60, 76, 82, 83, 99, 127 e 145 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 10, 11, 12, 14, 18 e 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di Poste Italiane s.p.a., di D.G.D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



Udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che nel corso del giudizio di appello proposto dalla COIN s.p.a. avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 520 pubblicata il 17 febbraio 2006, che aveva dichiarato l'illegittimità del termine apposto al contratto di lavoro stipulato con R.M. in data 18 febbraio 2002, per violazione dell'art. 4-bis del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) – come aggiunto dall'art. 21, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, condannando la predetta società a riammettere in servizio la ricorrente e a pagare le retribuzioni maturate a decorrere dal 21 settembre 2004, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria, la Corte di appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 4-bis, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui dispone che, per i giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore, in caso di violazione degli artt. 1, 2 e 4 del d.lgs. n. 368 del 2001, il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro secondo predeterminati criteri di calcolo dell'indennità (R.O. n. 59 del 2009);

che, secondo il giudice *a quo* la norma censurata contrasterebbe sia con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., poiché prevede una tutela attenuata per i lavoratori a termine che siano parti in un giudizio in corso, rispetto a tutti gli altri lavoratori a tempo determinato, sia con l'art. 24 Cost., perché un intervento legislativo che, come nella specie, riguarda solo un certo tipo di controversie pendenti ad una certa data sarebbe privo del carattere di astrattezza proprio della legislazione ed assumerebbe carattere provvedimento generale con riguardo ai giudizi in corso, invadendo così l'area riservata al potere giudiziario. Con la conseguenza che ne sarebbero pregiudicati i soli ricorrenti che, per ragioni assolutamente casuali, abbiano introdotto la causa prima dell'entrata in vigore della legge censurata e la stessa non sia stata definita prima della medesima data;

che, secondo la Corte rimettente la norma in questione irragionevolmente distingue tra coloro che per motivi indipendenti dalla loro volontà (attività del sindacato o del legale, durata dei processi) hanno ottenuto una sentenza non più impugnabile e coloro che hanno ancora un giudizio in corso, pur avendo stipulato un contratto a termine in pari data con lo stesso datore di lavoro e nello stesso periodo; e, ancora, tra coloro che hanno depositato il ricorso introduttivo del giudizio prima o dopo l'entrata in vigore della legge;

che a giudizio del rimettente l'art. 4-bis si pone altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e, per il suo tramite, con l'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale, nell'affermare il diritto al «giusto processo» è stato interpretato dalla Corte europea di Strasburgo nel senso che «il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo sanciti dal predetto art. 6 della Convenzione impedisce qualsiasi ingerenza del legislatore – salvo che per impellenti motivi di interesse generale – con l'amministrazione della giustizia volta ad influenzare le decisioni giudiziarie di una controversia»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'irrelevanza della questione in quanto il giudice *a quo* non si è pronunciato sulla illegittimità del termine, prima di affrontare la norma censurata;

che, secondo la difesa erariale la norma censurata si giustifica per l'enorme dilatazione del contenzioso diretto a contestare la validità dell'apposizione del termine ai contratti di lavoro, con possibile vanificazione, a causa dell'incertezza delle conseguenze economiche delle dichiarazioni di invalidità delle clausole appositive del termine, delle finalità della riforma della disciplina del contratto a tempo determinato introdotta dal d.lgs. n. 368 del 2001;

che nel corso del giudizio promosso da I.C. contro la Poste Italiane s.p.a. perché fosse dichiarata l'invalidità del termine apposto al contratto di lavoro sottoscritto tra le parti, il Tribunale di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, per contrasto con gli artt. 76, 77 e 117, primo comma, Cost., nonché dell'art. 4-bis del d.lgs. n. 368 del 2001, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 101, 102, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. nella parte in cui:

a) l'art. 1 dispone che è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro, ma non è richiesta l'indicazione del nome del lavoratore sostituito e della causa della sostituzione, come era invece previsto dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 1962, n. 230;

b) l'art. 11 abroga quest'ultima legge;

c) l'art. 4-bis dispone che per i giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 368 del 2001, in caso di violazione delle disposizioni di cui agli artt. 1, 2 e 4 della medesima legge il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro secondo predeterminati criteri di calcolo dell'indennità (r.o. n. 60 del 2009);



che, ad avviso del rimettente, i vizi di legittimità costituzionale sussistono, quanto agli artt. 1 e 11 cit., nell'artramento della tutela del lavoratore almeno per le esigenze sostitutive, poiché, rispetto alla disciplina previgente, l'art. 1 non impone al datore di lavoro di indicare il nome del lavoratore sostituito né della causa della sostituzione;

che, quanto all'art. 4-*bis* il vizio sussisterebbe nell'aver sostituito alla tutela risarcitoria reale una tutela di rango inferiore per i soli giudizi in corso;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in quanto, riguardo agli artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs n. 368 del 2001, il giudice rimettente non avrebbe adeguatamente motivato la rilevanza della questione, avendo sollevato la questione senza aver preventivamente valutato compiutamente la fondatezza in fatto della domanda proprio sotto il profilo decisivo della questione sottopostagli;

che per la difesa erariale ulteriore motivo di irrilevanza si coglie in relazione all'affermazione che nella fattispecie si verterebbe in un caso in cui, accertata l'illegittimità del termine, si dovrebbe pronunciare la conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato;

che tuttavia uno dei presupposti di tale conversione risiede nella circostanza che le parti non abbiano, nemmeno implicitamente manifestato un mutuo consenso a favore della risoluzione del rapporto, ipotesi questa, sostenibile nel caso in esame atteso che il lavoro venne prestato per poco più di tre mesi (dal 1° ottobre 2004 al 15 gennaio 2005) mentre la domanda venne proposta più di dieci mesi dopo;

che secondo la difesa erariale non è configurabile alcuna difformità degli artt. 1 e 11 dai criteri di delega che la legge n. 422 del 2000 ha tratto direttamente dalla citata direttiva;

che infondata è altresì – a giudizio dell'interveniente – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* per i motivi già esposti nell'atto di intervento nel giudizio promosso con l'ordinanza r.o. n. 59 del 2009;

ritenuto altresì che l'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 368 del 2001 è stato censurato anche dal Tribunale di Rossano, con ordinanza n. 76 del 2009, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, 24, 35, 41, 43, 53, 101, 102, 104 e 111, primo comma, Cost., per gli stessi motivi già esposti dalle ordinanze nn. 59 e 60 del 2009);

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri – assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato – il quale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto vari aspetti, coincidenti con quelli illustrati nell'atto di intervento nel giudizio promosso con l'ordinanza r.o. n. 60 del 2009;

che con cinque ordinanze (r.o. nn. 82, 83, 99, 127 e 145 del 2009) di identico contenuto, pronunziate in altrettanti giudizi promossi contro la RAI-Radiotelevisione italiana s.p.a., la soc. Mercurio Tech s.r.l. e la Poste Italiane s.p.a., aventi ad oggetto la legittimità dell'apposizione del termine ai contratti di lavoro stipulati dai ricorrenti, i Tribunali di Roma, Pistoia, Pesaro, Tivoli e la Corte di appello di Milano hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* più volte citato, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, 11 e 117 cost., negli stessi termini già esposti dalla Corte di appello di Milano, con ordinanza n. 59 del 2009;

che nel giudizio di cui alle ordinanze nn. 82, 83 e 99 del 2009, si sono costituite, rispettivamente, la RAI-Radiotelevisione italiana s.p.a., la società Mercurio Tech s.r.l. e la società Poste Italiane s.p.a., contestando le pretese del ricorrente e chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

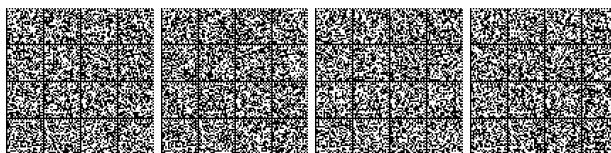
che secondo le società convenute dall'intero testo del d.lgs. n. 368 del 2001 emergerebbe che il legislatore nazionale, ha compiutamente realizzato le finalità della direttiva 1999/70/CE;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Tivoli con ordinanza r.o. n. 127 del 2009, si è costituito il ricorrente-attore nel giudizio principale, rilevando che l'art. 4-*bis* sarebbe fonte di discriminazioni fra i lavoratori, a seconda che i datori di lavoro siano o meno già costituiti nelle cause pendenti; infatti, solamente in caso di contumacia della controparte i lavoratori potrebbero rinunciare agli atti del giudizio — non abbisognando, ai sensi dell'art. 306 del codice di procedura civile, dell'accettazione del datore di lavoro convenuto — e ripresentare la medesima domanda giudiziale, sottraendosi così alla disciplina penalizzante introdotta dall'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 368 del 2001;

che tali discriminazioni non potrebbero trovare giustificazione nell'esigenza di regolare una situazione di «assoluta necessità» quale quella positivamente apprezzata dalla sentenza n. 419 del 2000 di questa Corte;

che in tutti e cinque i giudizi è intervenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale, contestando l'ammissibilità, nonché la fondatezza della questione, riproponendo le motivazioni già esposte negli altri giudizi indicati (*cf.* r.o. nn. 60 del 2009, 76 del 2009, 82 e 83 del 2009).

Considerato che con separate ordinanze (r.o. nn. 59, 60, 76, 82, 83, 99, 127 e 145 del 2009), la Corte di appello di Milano, ed i Tribunali di Roma, Rossano, Pistoia, Pesaro e Tivoli hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 35, 41, 43, 53, 76, 77, 101, 102, 104, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/



CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis* della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

che la sostanziale identità delle questioni proposte e l'appartenenza di tutte le norme censurate allo stesso testo normativo rendono opportuna la riunione dei giudizi al fine della loro decisione unitaria;

che il Tribunale di Roma (r.o. n. 60 del 2009) dubita, anche, della legittimità degli artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, per contrasto con gli artt. 76, 77 e 117, primo comma, Cost.;

che la prima delle predette norme — come modificata dall'art. 21, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 — stabilisce che «È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro»;

che l'art. 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, invece, dispone, al comma 1, l'abrogazione dell'intera legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), la quale, all'art. 1, secondo comma, lettera *b*), consentiva l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato «quando l'assunzione abbia luogo per sostituire lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione»;

che ad avviso del rimettente, il combinato disposto delle norme censurate, nell'abolire l'onere dell'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito quale condizione di liceità dell'assunzione a tempo determinato di altro dipendente, contenuto nella legge n. 230 del 1962, violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., poiché la legge di delega 29 dicembre 2000, n. 422 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee - Legge comunitaria 2000), in esecuzione della quale è stato emanato il d.lgs. n. 368 del 2001, attribuiva al Governo esclusivamente il potere di attuare la direttiva 1999/70/CE, la quale non conteneva alcuna disposizione in tema di presupposti per l'apposizione della clausola del termine;

che, in particolare, sussisterebbe contrasto con l'art. 76 Cost., poiché la menzionata legge n. 422 del 2000 non prevedeva principi direttivi ulteriori rispetto all'attuazione della direttiva 1999/70/CE la quale, alla clausola 8, punto 3, dell'accordo quadro da essa recepito, dispone che l'applicazione dell'accordo non può costituire un motivo per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso, mentre le disposizioni censurate, eliminando la necessità dell'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito, determinerebbero un arretramento della tutela garantita ai lavoratori dal precedente regime;

che, ad avviso del Tribunale di Roma, sarebbe leso anche l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;

che la questione è già stata ritenuta infondata da questa Corte con la sentenza n. 214 del 2009, dalla cui motivazione non v'è ragione di discostarsi;

che, infatti, l'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, dopo aver stabilito, al comma 1, che l'apposizione del termine al contratto di lavoro è consentita a fronte di ragioni di carattere (oltre che tecnico, produttivo e organizzativo, anche) sostitutivo, aggiunge, al comma 2, che «L'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni di cui al comma 1»;

che l'onere di specificazione previsto da quest'ultima disposizione impone che, tutte le volte in cui l'assunzione a tempo determinato avvenga per soddisfare ragioni di carattere sostitutivo, siano indicate le ragioni della sostituzione di uno o più lavoratori, il che implica necessariamente anche l'indicazione del lavoratore o dei lavoratori da sostituire;

che soltanto in questa maniera, è assicurata la trasparenza e la veridicità della causa dell'apposizione del termine e l'immodificabilità della stessa nel corso del rapporto;

che non avendo gli impugnati artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001 innovato, sotto questo profilo, rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 230 del 1962, non sussiste la denunciata violazione dell'art. 77 della Costituzione;

che l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge di delega n. 422 del 2000 consentiva al Governo di apportare modifiche o integrazioni alle discipline vigenti nei singoli settori interessati dalla normativa da attuare e ciò al fine di evitare disarmonie tra le norme introdotte in sede di attuazione delle direttive comunitarie e, appunto, quelle già vigenti;

che in base a tale principio direttivo, il Governo era autorizzato a riprodurre, nel decreto legislativo di attuazione della direttiva 1999/70/CE, precetti già contenuti nella previgente disciplina del settore interessato dalla direttiva medesima (contratto di lavoro a tempo determinato). Infatti, inserendo in un unico testo normativo sia le innovazioni introdotte al fine di attuare la direttiva comunitaria, sia le disposizioni previgenti che, attenendo alla medesima fattispecie



contrattuale, erano alle prime intimamente connesse, si sarebbe garantita la piena coerenza della nuova disciplina anche sotto il profilo sistematico, in conformità con quanto richiesto dal citato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge di delega;

che non sussiste neppure la denunciata lesione dell'art. 76 Cost., poiché le norme censurate, limitandosi a riprodurre la disciplina previgente, non determinano alcuna diminuzione della tutela già garantita ai lavoratori dal precedente regime e, pertanto, non si pongono neanche in contrasto con la clausola n. 8.3 dell'Accordo-quadro recepito dalla direttiva 1999/70/CE, secondo la quale l'applicazione dell'accordo non avrebbe potuto costituire un motivo per ridurre il livello generale di tutela già goduto dai lavoratori;

che l'insussistenza, sotto il profilo in esame, di un contrasto con la normativa comunitaria, comporta l'infondatezza della censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il quale impone al legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

che con otto distinte ordinanze, la Corte di appello di Milano (r.o. nn. 59 e 145 del 2009) ed i Tribunali di Roma (r.o. nn. 60 e 82 del 2009), Rossano (r.o. n. 76 del 2009), Pistoia (r.o. n. 83 del 2009), Pesaro (r.o. n. 99 del 2009), e Tivoli (r.o. n. 127 del 2009) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 368 del 2001, introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008;

che secondo la norma censurata «Con riferimento ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, e fatte salve le sentenze passate in giudicato, in caso di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 4, il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), e successive modificazioni»;

che l'art. 4-*bis* è stato già giudicato illegittimo costituzionalmente da questa Corte con sentenza n. 214 del 2009, sicché va dichiarata la manifesta inammissibilità di tutte le questioni sopra indicate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), sollevate, in riferimento agli artt. 76, 77, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza r.o. n. 60 del 2009 indicata in epigrafe;*

2) *dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del medesimo d.lgs. n. 368 del 2001, introdotto dall'art. 21, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 35, 41, 43, 53, 101, 102, 104, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di appello di Milano e dai Tribunali di Roma, Rossano, Pistoia, Pesaro e Tivoli, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

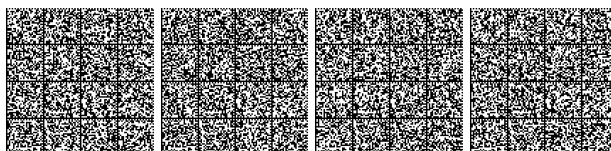
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 326

Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Professori universitari - Periodo di fuori ruolo precedente la quiescenza - Graduale riduzione fino alla definitiva abolizione dal 1° gennaio 2010 - Applicabilità anche ai professori per i quali sia stato già disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo (e che hanno iniziato il corso del relativo periodo) - Denunciata irrazionalità ed arbitrarietà, con violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento amministrativo - Questione divenuta priva di oggetto a seguito di intervenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 434.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, 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. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con tre ordinanze del 30 maggio 2008 rispettivamente iscritte ai nn. 50, 51 e 52 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2009 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con tre ordinanze di identico tenore in data 30 maggio 2008 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), nella parte in cui «troverebbe applicazione anche per i professori per i quali sia stato già disposto con formale provvedimento amministrativo il collocamento fuori ruolo»;

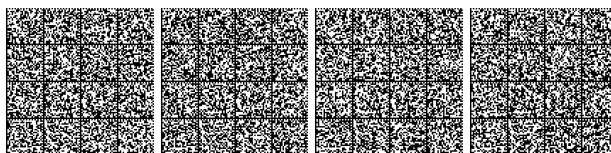
che la disposizione impugnata stabilisce che:

a) il periodo di fuori ruolo dei professori universitari, precedente la quiescenza, è ridotto a due anni accademici a decorrere dal 1° gennaio 2008, pertanto coloro che alla data indicata sono in servizio come professori nel terzo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico;

b) il periodo è ridotto ad un anno accademico a decorrere dal 1° gennaio 2009, sicché coloro che alla medesima data sono in servizio come professori nel secondo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico;

c) il detto periodo è abolito a decorrere dal 1° gennaio 2010 e coloro che, a tale data, sono in servizio come professori nel primo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico;

che, come il giudice *a quo* riferisce, dinanzi al Tribunale amministrativo sono pendenti i giudizi per l'annullamento, previa misura cautelare, dei decreti rettorali dell'Università degli studi di Messina in data 13 marzo 2008, con i quali è stata disposta la cessazione anticipata dal servizio, a decorrere dal 1° novembre 2008, dei professori Girolamo Cotroneo, Agatino Santoro e Calapso Maria Teresa;



che il rimettente riassume l'evoluzione della normativa in tema di collocamento fuori ruolo dei professori universitari, cominciando dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 26 ottobre 1947, n. 1251 (Disposizioni per il collocamento fuori ruolo dei professori universitari che hanno raggiunto i limiti di età), il quale stabiliva che i professori universitari, al compimento del 70° anno di età, assumevano la qualifica di professori fuori ruolo fino al completamento dell'anno accademico, durante il quale avrebbero compiuto i 75 anni di età; pone in evidenza che, tra i criteri direttivi della delega conferita al Governo con la legge 21 febbraio 1980, n. 28, sul riordino della docenza universitaria, era stato stabilito che il fuori ruolo decorresse dal compimento del 65° anno di età, mentre il pensionamento doveva avere luogo cinque anni dopo il collocamento fuori ruolo;

che, però, in sede di esercizio della delega, con il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), il Governo aveva disposto che la normativa già vigente venisse applicata ai professori in servizio alla data di entrata in vigore della legge del 21 agosto 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica) ed anche a quelli nominati in ruolo a seguito di concorsi già banditi alla medesima data;

che il collocamento fuori ruolo per tali categorie di professori universitari diventava opzionale, a seguito della legge 7 agosto 1990, n. 239 (Disposizioni sul collocamento fuori ruolo dei professori universitari), la quale confermava però il collocamento a riposo al compimento del 70° anno di età, limite che poteva essere esteso di ulteriori due anni per effetto dell'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici), a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), ed era stato poi ridotto da cinque a tre anni dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), applicabile sia ai professori vincitori di concorsi banditi dopo l'entrata in vigore della legge n. 28 del 1980, sia ai beneficiari della disposizione transitoria di cui all'art. 110 del d. P.R. n. 382 del 1980, i quali, dopo il prolungamento dell'età a 72 anni, venivano posti in quiescenza al compimento del 75° anno di età;

che la legge 4 novembre 2005, n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), aveva stabilito l'abolizione del fuori ruolo prima della quiescenza ed il collocamento a riposo dei professori universitari al termine dell'anno accademico, durante il quale avessero compiuto il 70° anno di età, facendo però salvo lo stato giuridico ed il trattamento economico dei professori in servizio alla data di entrata in vigore della legge;

che la legge finanziaria 2008, con il dettato dell'art. 2, comma 434, ha stabilito che il periodo di fuori ruolo dei professori universitari viene ridotto a due anni accademici, a far data dal 1° gennaio 2008; ad un anno accademico, a decorrere dal 1° gennaio 2009, fino alla completa eliminazione dell'istituto del collocamento fuori ruolo prima della quiescenza, a far data dal 1° gennaio 2010;

che, in punto di rilevanza della questione, ad avviso del rimettente la richiamata normativa è applicabile anche ai professori per i quali, come i ricorrenti, sia stato disposto, con formale provvedimento amministrativo, il collocamento fuori ruolo alla fine dell'anno accademico durante il quale si raggiungono i 72 anni di età, ed il collocamento in quiescenza alla fine dell'anno accademico nel quale si raggiungono i 75 anni di età;

che, sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva come la disposizione possa essere in contrasto con i principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, sanciti dagli art. 3 e 97 della Costituzione;

che il contrasto con l'art. 3 Cost. conseguirebbe all'irrazionalità ed arbitrarietà della norma censurata, la cui applicazione comporterebbe il travolgimento della situazione sostanziale posta in essere da un formale provvedimento amministrativo, adottato in conformità alla disciplina vigente al momento della sua emanazione e «frustrerebbe l'affidamento dell'interessato nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello stato di diritto», violando, altresì, il principio di uguaglianza;

che, inoltre, sarebbero parificati nel trattamento giuridico soggetti titolari di situazioni dissimili, cioè coloro per i quali l'Università di appartenenza non ha ancora adottato alcun provvedimento e coloro per i quali il provvedimento è stato adottato;

che, secondo il rimettente, la disposizione censurata viola anche il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., in quanto finisce per determinare l'interruzione dei programmi di ricerca intrapresi che, ragionevolmente, il docente contava di concludere nel triennio di fuori ruolo ed «i processi di crescita ed affermazione dei suoi allievi», giacché tra i compiti del professore universitario, oltre all'attività scientifica ed a quella didattica, rientra la formazione di giovani studiosi;



che, nei giudizi di costituzionalità, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, in quanto la norma censurata è riconducibile alla discrezionalità propria del legislatore, il quale ha deciso di limitare il collocamento fuori ruolo dei professori universitari, modificando in senso sfavorevole la disciplina di rapporti di durata nel rispetto del criterio di razionalità;

che è stata operata una graduale riduzione del fuori ruolo, fino alla sua totale eliminazione e, per evitare un'evidente disparità di trattamento, basata esclusivamente sull'emanazione del provvedimento di collocamento fuori ruolo, tra docenti in servizio (in relazione ai quali il relativo periodo è abolito) e docenti già in fuori ruolo (in relazione ai quali detto periodo avrebbe durata triennale), è stata prevista la graduale riduzione del periodo stesso per la seconda categoria di professori;

che, inoltre, secondo la difesa erariale, la norma non viola il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto i programmi di ricerca potranno certamente essere proseguiti dalla struttura universitaria con altri docenti in ruolo;

Considerato che, con le tre ordinanze indicate in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), nella parte in cui «troverebbe applicazione anche per i professori per i quali sia stato già disposto con formale provvedimento amministrativo il collocamento fuori ruolo»;

che i tre giudizi, avendo ad oggetto questioni identiche, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia;

che, come si desume dalle ordinanze di rimessione, i tre ricorrenti nei giudizi principali hanno già iniziato il periodo di fuori ruolo;

che la questione di legittimità costituzionale posta dalle ordinanze in esame è identica a quella in precedenza sollevata e decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile in quanto divenuta priva di oggetto.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), nella parte in cui «troverebbe applicazione anche per i professori per i quali sia stato già disposto con formale provvedimento amministrativo il collocamento fuori ruolo» in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

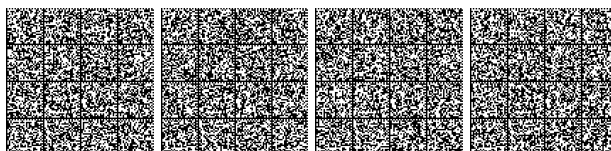
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 327

Ordinanza 30 novembre - 4 dicembre 2009

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

Sanità pubblica - Benefici indennitari anche a favore di soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati del sangue - Mancata previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai soggetti contagiati da hiv per i quali è previsto l'indennizzo - Dedotta violazione del diritto alla salute, nonché del principio di solidarietà sociale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

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. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni), promosso dalla Corte d'appello di Palermo nel procedimento vertente tra L. F. e il Ministero della salute con ordinanza del 18 settembre 2008, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2009.

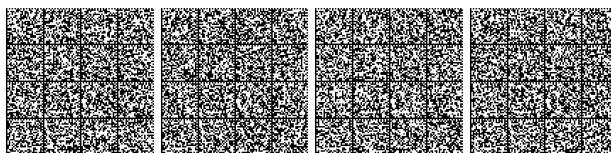
Udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2009 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che la Corte d'appello di Palermo, con ordinanza del 18 settembre 2008, nel corso del procedimento civile promosso da L. F. nei confronti del Ministero della salute (*recte*: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni), in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la spettanza dell'indennizzo regolato dalla stessa legge ai soggetti che abbiano contratto epatite a seguito di somministrazione di derivati del sangue;

che nel caso oggetto del giudizio di primo grado avanti al Tribunale di Marsala, il signor L. F. ha affermato di aver ricevuto nel 1989 una sieroprofilassi antitetanica con somministrazione di immunoglobuline per via intramuscolare e che nel 2002 sarebbe stata diagnosticata «epatite cronica moderatamente attiva in evoluzione cirrogena (HCV correlata)»;

che l'interessato aveva quindi chiesto la condanna del Ministero della salute a corrispondergli l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge n. 210 del 1992;

che il Tribunale respingeva la domanda dell'interessato sul presupposto che la fattispecie dedotta non sarebbe tra quelle individuate dalla legge del 1992 «che limita la corresponsione dell'indennizzo ai casi di epatiti post-trasfusionali»;



che la Corte d'appello rimettente, pur confermando l'interpretazione adottata dal Tribunale di Marsala «conforme al consolidato indirizzo della Corte di cassazione», ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992 nella parte in cui non garantisce tutela per i soggetti che abbiano contratto epatite a seguito di somministrazione di emoderivati;

che in particolare secondo il giudice *a quo* sussisterebbe identica *ratio* indennitaria per coloro che abbiano contratto incolpevolmente una infezione da HIV e per quanti abbiano riportato una epatite giustificata per patologie causate dalla necessità di ricorrere a trattamenti terapeutici che prevedono impieghi di sostanze «la cui circolazione è soggetta al controllo pubblico»;

che sarebbe quindi ravvisabile la lesione dell'art. 3 della Costituzione in quanto per la lesione dell'integrità psico-fisica derivante dalla somministrazione di derivati del sangue contagiato da HIV è previsto un indennizzo mentre nessuna «tutela viene riconosciuta a coloro che, in dipendenza di identico evento, abbiano contratto una epatite»;

che sarebbe altresì leso l'art. 32, Cost. poiché sarebbe compresso il diritto alla salute da chi sia stato contagiato dal virus dell'epatite a seguito della somministrazione di derivati di sangue infetto;

che, la lesione, infine, dell'art. 2 della Costituzione sarebbe ravvisabile per il remittente «per la violazione del principio di solidarietà sociale» laddove il danno alla salute deriva dalla necessità di sottoporsi a trattamenti terapeutici che dovrebbero essere immuni da pericoli, dato che la circolazione del sangue e dei suoi derivati è posta sotto il diretto controllo pubblico;

che la questione sarebbe quindi rilevante atteso il nesso di causalità accertato dal CTU tra la profilassi anti-tetanica con immunoglobulina praticata al ricorrente e l'insorgenza della epatite cronica;

che il giudice *a quo* chiede quindi che la Corte accolga la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, «nella parte in cui non prevede la spettanza dell'indennizzo istituito e regolato dalla stessa legge ai soggetti che abbiano contratto epatiti a seguito di somministrazione di derivati del sangue».

Considerato che la Corte d'appello di Palermo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge del 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni), in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione nella parte in cui non prevede la spettanza dell'indennizzo regolato dalla stessa legge ai soggetti che abbiano contratto epatiti a seguito di somministrazione di derivati del sangue;

che tale disposizione contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione per l'irragionevole disparità di trattamento che essa determina in quanto per la lesione dell'integrità psico-fisica derivante dalla somministrazione di derivati del sangue contagiato da HIV è previsto un indennizzo mentre nessuna «tutela viene riconosciuta a coloro che, in dipendenza di identico evento, abbiano contratto una epatite»;

che il remittente denuncia, altresì, la violazione dell'art. 32 della Costituzione, dal momento che non vi sarebbero ragioni per cui la tutela della salute sia esclusa per i soggetti che subiscano danni irreversibili derivanti da epatiti contratte a seguito di somministrazione di derivati del sangue;

che la norma contrasterebbe infine con l'art. 2 della Costituzione, per violazione del principio di solidarietà sociale laddove l'esigenza indennitaria deriverebbe dalla necessità di sottoporsi a trattamenti terapeutici che dovrebbero essere immuni da pericoli essendo le trasfusioni del sangue e dei suoi derivati sottoposte a diretto «controllo pubblico»;

che, successivamente alla ordinanza di rimessione questa Corte, con la sentenza n. 28 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della citata legge n. 210 del 1992, proprio nella parte in cui non prevede che «i benefici riconosciuti dalla legge citata spettino anche ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati del sangue»;

che, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale — a seguito della citata sentenza — della disposizione normativa impugnata dalla Corte rimettente, la questione è divenuta priva di oggetto e, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che, secondo l'indirizzo recentemente seguito da questa Corte, a tale conclusione si giunge in forza dell'efficacia *ex tunc* di tale pronuncia di illegittimità, con la conseguenza che è preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata questione, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, ordinanze n. 205 del 2009 e n. 449 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. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0763





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 99

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Elezioni - Partiti politici - Norme della Regione Calabria - Necessità per i partiti e gruppi politici che intendono presentare liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale di svolgere elezioni primarie per la selezione del candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale - Mancata candidatura alla carica di Presidente della Giunta di colui che ha ottenuto il maggior numero di voti nella elezione primaria - Sanzione della esclusione dal rimborso delle spese sostenute e dalla restituzione della cauzione - Lamentata imposizione di vincoli alla partecipazione elettorale in contrasto con i principi della normativa statale di attuazione del dettato costituzionale, indebita imposizione del metodo di formazione delle liste lesiva dell'autonomia politica dei partiti - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle competenze regionali in materia elettorale, lesione dell'autonomia dei partiti e movimenti politici, lesione del diritto di elettorato passivo.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 25, artt. 2, 13, comma 3, lett. b), e 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 49, 51, primo comma, e 122, primo comma; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 2, comma 1, lett. a).

Elezioni - Partiti politici - Norme della Regione Calabria - Elezioni primarie per la selezione del candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale - Procedimento - Utilizzo di schede di colore diverso e di urne differenziate per ciascuna delle liste partecipanti - Lamentata conoscibilità della scelta di ciascun elettore che deve pubblicamente richiedere e riconsegnare una determinata scheda elettorale riferita ad un partito o gruppo politico, lamentato trattamento in pubblico di dati sensibili in contrasto con il codice della tutela dei dati personali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della libertà e della segretezza del voto, violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 25, art. 9, commi 1 e 4, lett. a) e b).
- Costituzione, artt. 48, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, artt. 4, comma 1, lett. d), 20 e 22, comma 1.

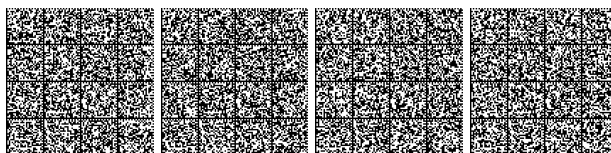
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 2 e dei correlati artt. 13, comma 3, lett. b) e 15 comma 3 (erroneamente indicato come comma 2 nel Supplemento straordinario n. 1 del 24 agosto 2009 al B.U.R. della Regione Calabria); e dell'art. 9, comma 1 e comma 4, della legge regionale Calabria del 17 agosto 2009, n. 25, pubblicata nel Supplemento straordinario n. 1 del 24 agosto 2009 al B.U.R. della Regione Calabria del 17 agosto 2009, n. 15, recante «norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati all'elezione di presidente della giunta regionale».

La legge regionale n. 25 del 17 agosto 2009 (pubblicata nel Supplemento straordinario n. 1 del 24 agosto 2009 al B.U.R. della Regione Calabria del 17 agosto 2009, n. 15) nei suoi 17 articoli disciplina lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati all'elezione di Presidente della Giunta regionale».

Più precisamente, l'art. 2 prevede che «I partiti ed i gruppi politici che intendono presentare liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 e dell'art. 1 della legge 22 febbraio 1995, n. 43, come integrate e modificate dalla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 e successive integrazioni e modificazioni, partecipano alle "elezioni primarie" e, a pena della esclusione dal rimborso di cui all'art. 15, alle elezioni regionali candidano alla carica di Presidente della Giunta regionale il candidato della rispettiva lista che ha ottenuto il maggior numero di voti nella "elezione primaria".».

Il correlato art. 13, il quale prevede l'istituzione di un Collegio regionale di garanzia elettorale, al comma 3, lett. b), dispone che il predetto Collegio di garanzia «restituisce la cauzione depositata ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera i) entro dieci giorni dalla presentazione delle candidature alle elezioni regionali, ai soggetti che abbiano candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti nelle elezioni primarie».



A sua volta il correlato art. 15, comma 3, che disciplina i rimborsi ai comuni e il rimborso delle spese sostenute dai soggetti che presentano candidature alle elezioni primarie, in particolare al punto 3 dispone che «dal rimborso delle spese sono escluse le liste cui il collegio di garanzia nega la restituzione della cauzione ai sensi dell'art. 13, comma 3, lettera b)».

Infine, l'art. 9 della medesima legge regionale disciplina le schede e le operazioni elettorali, e in particolare al comma 1 prevede che «ciascun elettore esprime il proprio voto scegliendo la scheda della lista o della coalizione di liste per la quale intende votare. Le schede, di colore diverso per ciascuna delle liste presentate, sono predisposte dalla regione ...», e al comma 4 che «il Presidente ... consegna la scheda della lista richiesta dall'elettore ...» e «deposita ciascuna scheda restituita dall'elettore dopo l'espressione del voto nell'urna riservata alle schede della lista per la quale l'elettore ha espresso il voto».

Tutte le disposizioni sopra richiamate appaiono costituzionalmente illegittime, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del 2 ottobre 2009 del Consiglio dei ministri (che per estratto autentico si produce *sub* 1) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

1. — Violazione degli artt. 51, primo comma, 49, e 122, primo comma della Costituzione.

1.1. — Come si è detto, con la legge regionale n. 25/2009 la Regione Calabria ha previsto la partecipazione dei cittadini alla selezione delle candidature per la Presidenza della Giunta regionale. A questo fine la regione ha disciplinato le «elezioni primarie» come modalità di partecipazione degli elettori alla selezione delle candidature presentate dai partiti e dai gruppi politici organizzati.

Le elezioni primarie sono una competizione elettorale attraverso la quale gli elettori o i militanti di un partito politico indicano chi dovrebbe essere il candidato del partito (o dello schieramento politico del quale il partito medesimo fa parte) ad una successiva elezione di una carica pubblica, nel caso in esame del Presidente della Giunta regionale.

La ragione delle elezioni primarie è la promozione della massima partecipazione degli elettori alla scelta dei candidati a cariche pubbliche, in contrapposizione al sistema che vede gli elettori scegliere fra candidati designati dai partiti.

Ciò premesso, va subito precisato in linea generale che la selezione dei candidati alle elezioni regionali attiene solo «indirettamente» alla materia del sistema elettorale in quanto l'art. 122, primo comma Cost., come modificato dalla legge Cost. 22 novembre 1999, n. 1 attribuisce alle regioni la potestà legislativa, da esercitare però nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, in un ambito ben circoscritto.

L'art. 122, primo comma cit. dispone infatti tassativamente che la regione disciplina il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità o di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

In primo luogo va contestata la stessa competenza della regione a disciplinare con legge, e con i conseguenti effetti vincolanti, un sistema di scelta dei soggetti dei quali i partiti e movimenti politici intendano presentare, poi, la candidatura alle elezioni regionali. Tale scelta ricade infatti in via esclusiva nell'autonomia politica dei partiti e dei movimenti politici, garantita dall'art. 49 Cost.

Vincoli legali di rispetto di condizioni e procedure possono operare soltanto in un momento successivo alla scelta dei candidati da presentare. Da questo momento in poi i candidati, e i partiti e movimenti che li presentano, dovranno ovviamente sottostare alle norme di legge che disciplinano le condizioni soggettive di eleggibilità, nonché le forme e i termini del procedimento di presentazione delle candidature.

Questo è, appunto, l'ambito di competenza normativa delle regioni delineato dall'art. 122, primo comma Cost. con le espressioni «sistema di elezione» e «casi di ineleggibilità».

Espressioni che vanno sempre intese in senso restrittivo, poiché le condizioni soggettive e le forme procedurali che le sottendono si traducono in altrettante limitazioni del diritto di elettorato passivo riconosciuto in linea di principio a tutti i cittadini dall'art. 51 Cost.

In subordine ad ammettere che la regione non sia incompetente a disciplinare con legge i momenti preliminari alla presentazione delle candidature, cioè i momenti nei quali i partiti e movimenti operano la scelta delle persone da candidare, è evidente, alla stregua dell'art. 122, primo comma Cost., che tale disciplina non potrebbe comunque produrre effetti vincolanti sulla scelta stessa, né diretti né indiretti.

Ed infatti la stessa legge regionale in esame nell'art. 1 ha cura di precisare che essa «intende promuovere e favorire la partecipazione democratica dei cittadini al processo di selezione dei candidati alla presidenza della giunta regionale



...». Ora, altro è disciplinare la partecipazione politica dei cittadini, prevedendo forme di garanzia e finanziamenti che la agevolino; altro è anticipare la disciplina vincolante del procedimento elettorale ad un momento anteriore alla scelta dei candidati. Una legge come quella in esame può essere considerata costituzionalmente legittima solo nella misura in cui si limiti a dettare disposizioni intese a favorire la partecipazione politica dei cittadini, senza travalicare dai limiti oggettivi della competenza legislativa regionale in materia elettorale (art. 122, primo comma Cost.), senza invadere la sfera intangibile dell'autonomia politica dei partiti e movimenti politici (art. 49 Cost.) e, infine, senza limitare indebitamente, il fondamentale diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.).

1.2. — Ciò premesso, il menzionato art. 2 prevede che i partiti e i gruppi politici che intendono presentare liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale partecipano (cioè debbono partecipare) alle elezioni primarie e, a pena della esclusione del rimborso di cui all'art. 15, alle elezioni regionali candidano alla carica di Presidente della Giunta regionale il candidato della rispettiva lista che ha ottenuto il maggior numero di voti nella elezione primaria.

Ciò comporta che alla mancata partecipazione alle primarie e alla mancata osservanza dei risultati da parte dei partiti nel presentare le liste alle elezioni, conseguono due pesanti sanzioni: nel primo caso addirittura l'impossibilità di presentare liste alle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta, o quantomeno l'impossibilità di presentare un proprio candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale; nel secondo caso, la sanzione della mancata restituzione della cauzione e la esclusione dai rimborsi delle spese sostenute.

All'art. 2 si correla infatti l'applicazione dell'art. 13, comma 3 della predetta legge regionale, in base al quale il collegio elettorale di garanzia restituisce la cauzione depositata entro 10 giorni dalla presentazione delle candidature alle elezioni regionali ai soggetti che abbiano candidato alla carica di Presidente della Giunta il candidato maggiormente votato nelle elezioni primarie; all'art. 2 è correlato inoltre espressamente l'art. 15 della medesima legge regionale che al comma 3 esclude dal rimborso delle spese sostenute le liste alle quali il Collegio di garanzia nega la restituzione della cauzione di cui al predetto art. 13.

1.3.1. — Le predette disposizioni regionali introducono senza dubbio una stringente vincolatività delle elezioni primarie per i partiti politici.

Ciò viola in primo luogo l'art. 49 Cost. il quale nel capo relativo ai rapporti politici dispone che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. La garanzia costituzionale della libertà dell'associazione partitica comporta, in rapporto alla partecipazione dei partiti alle competizioni elettorali, che questi ultimi siano liberi di stabilire i procedimenti attraverso i quali selezionare le persone da presentare come candidati. Se lo ritengano opportuno, i partiti potranno consultare i cittadini interessati attraverso «elezioni primarie»; e una legge regionale potrà anche favorire (prevedendo finanziamenti) tali pratiche in quanto forme di partecipazione democratica. Le elezioni primarie non potranno invece essere imposte (addirittura previo versamento della onerosa cauzione di diecimila euro ex art. 6, comma 1, lett. i) come metodo di formazione delle liste da presentare, poiché l'art. 49 Cost. vieta di imporre ai partiti qualsiasi forma di procedimento interno.

Le norme regionali impugnate, invece, prevedono *ex lege* proprio il metodo di formazione delle liste perché impongono che queste siano formate in base ai risultati delle elezioni primarie; in tal modo esse vulnerano in modo diretto l'autonomia organizzativa interna dei partiti politici costituzionalmente garantita; e violano l'art. 122, primo comma Cost. in quanto prescrivono condizioni vincolanti, come la partecipazione alle primarie, riferite ad un momento (la scelta delle persone da inserire nelle liste) distinto e anteriore rispetto ai soli momenti (sistema, cioè procedimento, di elezione, e cause di ineleggibilità e incompatibilità) circa i quali è costituzionalmente consentito alla legge regionale dettare, appunto, disposizioni vincolanti.

1.3.2. — Ma le norme regionali citate vulnerano anche l'art. 51, primo comma Cost. il quale dispone che in materia di elettorato passivo «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»; e, sotto altro profilo, ancora l'art. 122, primo comma Cost.

La possibilità ampia ed effettiva di essere candidati alle elezioni è infatti la condizione pregiudiziale per beneficiare in concreto del diritto all'elettorato passivo; e il sistema delle elezioni primarie, così come regolato dalla legge regionale in esame, limita di fatto il diritto all'elettorato passivo al consiglio regionale e alla presidenza della Giunta regionale, che spetta a tutti i cittadini indistintamente, perché introduce come condizione preliminare vincolante la partecipazione alle elezioni primarie.

In tal modo il diritto politico fondamentale di cui all'art. 51, primo comma Cost. viene limitato oltre quanto strettamente necessario (si è già osservato che la materia delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità è di stretta interpretazione), e ciò è sufficiente a determinare l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge regionale n. 25/2009.



Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, e più in generale tutte le circostanze che possono risolversi nell'impedire l'inserimento di un certo soggetto in una lista elettorale, o addirittura la presentazione stessa di tale lista, debbono infatti attenere esclusivamente alla dignità morale della persona o all'esistenza di conflitti di interesse.

Al riguardo, il legislatore statale ha dato attuazione all'art. 122, primo comma Cost. con la legge 2 luglio 2004, n. 165, che ha fissato i principi generali a cui le regioni debbono attenersi nel disciplinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

L'art. 2 della legge ora citata ha disposto: «1. Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

b) inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato;

c) applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b);».

L'art. 3 ha invece disposto: «1. Le regioni disciplinano con legge i casi di incompatibilità, specificatamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva;

b) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali;

c) eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale;».

Andando oltre l'ambito così delineato (in particolare dall'art. 2, comma 1 e lett. a) della legge n. 165/2004), il legislatore regionale ha quindi violato sia l'art. 51, primo comma Cost., sia l'art. 122, primo comma Cost. nella parte in cui prevede che le regioni si attengano ai principi stabiliti da apposita legge statale. L'aver partecipato alle elezioni primarie può infatti costituire un titolo di particolare legittimazione politica per un aspirante candidato; ma non è ovviamente vero l'inverso: il non avervi partecipato non toglie certo all'aspirante candidato la dignità morale necessaria a presentare la propria candidatura. La partecipazione alle primarie non può quindi essere prevista come un presupposto necessario delle candidature, e così risolversi, ove mancata, in una causa di ineleggibilità del tutto estranea al perimetro tracciato dalla legge statale di attuazione dell'art. 122, primo comma Cost. e in una ingiustificata limitazione dell'elettorato passivo garantito dall'art. 51, primo comma Cost.

1.4. — Gli artt. 2 e i correlati artt. 13 e 15 in esame violano poi in particolare di nuovo l'art. 49 della Costituzione nella parte in cui a carico dei partiti e movimenti politici che abbiano effettivamente partecipato alle primarie prevedono la sanzione del mancato rimborso della cauzione e dell'esclusione dal rimborso delle spese sostenute per le elezioni primarie, qualora tali partiti e movimenti presentino come candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale un soggetto diverso da quello che ha ottenuto il maggior numero di voti nelle elezioni primarie.

In questo modo, attraverso una sanzione economica assai elevata (si è visto che la cauzione è pari a diecimila euro; mentre il rimborso, ex art. 15, comma 2, è pari ad euro 0,50 per ciascuna scheda votata in favore della lista del partito interessato) si vincolano in modo indiretto, ma molto pressante, i partiti a presentare come candidato presidente necessariamente il «vincitore» delle primarie.

Questa imposizione limita ancora una volta indebitamente l'autonomia politica dei partiti garantita dall'art. 49 Cost.

La previsione legislativa regionale di «elezioni primarie» per la selezione dei candidati alla Presidenza della Giunta regionale, come si è visto, può essere infatti in linea di principio legittima solo nei limiti in cui sia intesa come modalità di partecipazione degli elettori alla selezione delle candidature presentate dai partiti e dai gruppi politici, e quindi come modo di incentivare gli elettori a dare indicazioni ai partiti. La giustificazione economica della spesa che



la regione sostiene per organizzare le primarie e per rimborsarne i partecipanti sta appunto in questo: nell'aver favorito una occasione di partecipazione democratica, rimuovendo gli ostacoli di ordine organizzativo ed economico che altrimenti vi si potrebbero frapportare. Ma la partecipazione democratica è un valore in sé, cioè a prescindere dagli effetti che essa potrà produrre sulle decisioni dei partiti e movimenti politici che presenteranno le liste e le candidature presidenziali. Non vi è quindi titolo della regione a negare il rimborso delle spese e a incamerare la cauzione se le candidature non corrisponderanno al risultato delle primarie.

Diversamente, si finisce per imporre sostanzialmente, attraverso la sanzione economica, che il risultato della partecipazione democratica attuata con le primarie si traduca anche in ben determinate candidature presidenziali. E ciò eccede il necessario, perché impinge nell'autonomia dei partiti e nel rapporto tra partiti e loro elettori.

Dal punto di vista dell'autonomia dei partiti, basterà osservare che potrebbe accadere che il candidato che ha ottenuto il maggior numero di consensi alle elezioni primarie, successivamente, al momento della presentazione come candidato-Presidente della Giunta alle elezioni regionali, ne sia impedito per le più diverse ragioni personali, volontarie e involontarie. La legge non prevede neppure questo come caso di eccezione alla sanzione.

In secondo luogo, l'esito delle primarie potrebbe non essere significativo per il partito interessato in quanto la partecipazione dei cittadini potrebbe essere stata bassa e quindi tale da attribuire scarso rilievo politico al risultato delle primarie.

Potrebbe poi darsi il caso che, tra le elezioni primarie e il momento della presentazione delle liste e delle candidature, oltre al candidato vincitore delle primarie sia emersa altra figura del medesimo partito distintasi per particolari meriti nel territorio della regione, che il partito potrebbe allora avere interesse a candidare come presidente.

Queste, e innumerevoli altre ipotesi che si potrebbero formulare, dimostrano che non è ragionevole che il partito sia sostanzialmente vincolato all'esito delle primarie, e che tale vincolo si traduce quindi in una limitazione della sua autonomia in contrasto con la garanzia di cui all'art. 49 Cost.

Né, venendo con ciò al profilo del rapporto tra partito e elettori, che pure è garantito dall'art. 49 Cost. allorché questa norma riconosce ai cittadini il diritto di associarsi in partiti, e quindi protegge costituzionalmente la relazione che si instaura tra cittadini e partiti, le disposizioni impugnate potrebbero essere giustificate con il rispetto della volontà popolare espressasi nelle primarie.

Si è detto che le primarie hanno mero valore di indicazione dei cittadini ai partiti, e proprio per l'intangibilità del rapporto tra cittadini e partiti, la decisione degli organi del partito di candidare come presidente un soggetto diverso da quello maggiormente votato alle primarie potrà essere sanzionata soltanto dai cittadini stessi al momento delle elezioni regionali, p. es. con l'astensione o con il voto per il candidato o per la lista presentati dal partito concorrente. Non vi è alcun titolo per la regione (per di più attraverso l'azione di un «collegio di garanzia» espresso dal Consiglio regionale cessante: *cf.* art. 13, commi 1 e 3, lett. *b*) e art. 15, commi 1 e 3) di ingerirsi in tale rapporto applicando essa una sanzione, di tipo economico.

Del resto già la Regione Toscana ha disciplinato con la legge regionale n. 70/2004 il procedimento per le elezioni primarie per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta, ma in tale normativa le primarie sono state espressamente previste come facoltative (art. 2) e non è stato in alcun modo previsto il mancato rimborso delle spese sostenute per il partito che non candida alla carica di Presidente della Giunta regionale il candidato della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti nelle elezioni primarie. Per questo, quella legge non venne impugnata.

2. — Violazione degli artt. 48, comma 2 e 117, comma 2, lett. *l*), Cost.

2.1. — L'art. 9, commi 1 e 4, lett. *a*) e *b*) della legge regionale in esame dispone che l'elettore «esprime il proprio voto scegliendo la scheda della lista o della coalizione di liste per la quale intende votare. Le schede, di colore diverso per ciascuna delle liste presentate, sono predisposte dalla regione ...», e che «il Presidente ... consegna la scheda della lista richiesta dall'elettore ...» e «deposita ciascuna scheda restituita dall'elettore dopo l'espressione del voto nell'urna riservata alle schede della lista per la quale l'elettore ha espresso il voto».

È evidente che in tal modo l'elettore è costretto a rivelare al presidente del seggio e a quant'altri vi si trovano (attesa la natura di luogo pubblico propria del seggio elettorale) le proprie opinioni politiche, dovendo pubblicamente richiedere e riconsegnare una determinata scheda elettorale riferita ad un partito o ad un gruppo politico.

L'art. 9 cit. consente infatti di desumere la scelta dell'elettore in base alla scheda richiesta e, successivamente, riconsegnata. Esso si pone quindi in contrasto in primo luogo con il principio costituzionale della segretezza del voto, previsto dall'art. 48, secondo comma Cost. che dispone «il voto è personale ed uguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico.».

Nella logica dell'art. 48, secondo comma Cost., la segretezza del voto non è un valore in sé, bensì uno strumento per assicurare la libertà del voto, voluta dalla medesima disposizione.



Solo un voto segreto, assicurando l'elettore che nessuno degli interessati all'esito della competizione elettorale conoscerà la sua scelta e potrà, quindi, effettuare su di lui pressioni per orientarla, fa sì che l'espressione del voto sia veramente libera. Nel momento in cui la regione disciplina un procedimento elettorale, sia pure di mere elezioni primarie, essa ha quindi l'obbligo di garantire la segretezza del voto: ciò sia per salvaguardare la genuinità delle primarie stesse; sia, soprattutto, per evitare che queste divengano uno strumento attraverso il quale i partiti si pongano in grado di condizionare gli elettori, dei quali vengono a conoscere gli orientamenti, in vista delle future elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta.

La violazione diretta dell'art. 48, secondo comma Cost. insita nelle riportate previsioni dell'art. 9 della legge impugnata appare quindi evidente.

2.2. — Ma l'art. 9, commi 1 e 4 viola anche l'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., nella parte in cui attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di ordinamento civile.

Come codesta Corte costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 271 del 2005, la tutela della riservatezza ricade pienamente nella materia dell'ordinamento civile, del quale l'art. 117, secondo comma, lett. l) fa un limite all'autonomia legislativa regionale. Ciò implica che una legge regionale non può erodere il nucleo essenziale del diritto alla riservatezza, quale determinato dalla legge statale e, in particolare, dal codice della tutela dei dati personali di cui al d.lgs. n. 196/2003.

Ora, tale codice all'art. 4, comma 1, lett. d) e agli artt. 20 e 22, comma 1 tutela le opinioni politiche e l'adesione del cittadino a partiti politici come dati personali sensibili.

In particolare rileva l'art. 20, comma 1 d.lgs. n. 196/2003, giusta il quale «il trattamento di dati sensibili da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite». È del tutto evidente come la disposizione regionale qui impugnata, nell'autorizzare il trattamento addirittura in pubblico da parte del seggio elettorale di dati sensibili in quanto idonei a rivelare le opinioni politiche dell'elettore e la sua appartenenza a partiti, violi questo principio.

Non è dato infatti comprendere quale sia il rilevante interesse pubblico sotteso alla divulgazione delle tendenze politiche di chi vota nelle elezioni primarie. Da un lato, queste ultime si possono organizzare con semplici modalità idonee ad assicurare la riservatezza degli elettori; dall'altro, una volta che sia previsto (come nella specie è previsto dall'art. 9, comma 1 ultima parte della legge impugnata) che l'elettore può votare per una soltanto delle liste presentate, non si vede perché egli, per votare, debba sostanzialmente dichiarare la propria appartenenza partitica. Ciò non è infatti necessario ad impedire che l'elettore voti più volte per la medesima o per diverse liste, così inquinando il risultato delle primarie.

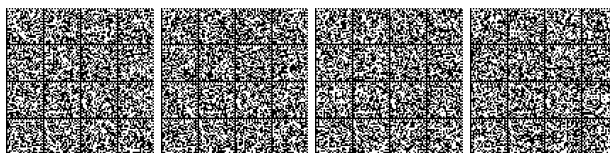
Appare assai più semplice prevedere un'unica scheda, che includa tutte le liste che si presentano alle primarie. L'elettore la ritirerà dal presidente del seggio e quindi, in piena riservatezza, esprimerà il proprio voto per la lista prescelta. Oppure prevedere che nella cabina elettorale l'elettore trovi le diverse schede corrispondenti alle varie liste senza che queste esteriormente si differenzino; dopodiché, nel riserbo di tale cabina l'elettore preleverà la lista che lo interessa e, espresso il voto, la consegnerà al presidente per l'inserimento nell'urna.

In particolare, è del tutto inutile, se non nel non consentito intento di costringere gli elettori a palesare le proprie posizioni politiche, che le schede si differenzino per colore in relazione a ciascuna lista (art. 9, comma 1 seconda frase), e che siano predisposte urne differenziate per lista, nelle quali il presidente inserirà le sole schede pertinenti a quella lista (art. 9, comma 4, lett. b).

In questo contesto, appare del tutto inconsistente la garanzia prevista dal comma 6 dell'art. 9, secondo cui «è vietata qualsiasi registrazione o annotazione della scheda richiesta dall'elettore». Ciò che rileva, come detto, è la pubblicità del seggio, che rende nota l'opinione dell'elettore anche se non se ne fa alcuna registrazione; e la totale superfluità di tale divulgazione per conseguire le finalità delle elezioni primarie.

Prevedendo possibilità di trattamento di dati sensibili di tipo politico al di là, e anzi in chiaro contrasto, con le previsioni della legge statale che regola la materia, la legge regionale qui impugnata ha inciso sotto questo aspetto il nucleo essenziale del diritto alla riservatezza, e ha quindi invaso la materia dell'ordinamento civile spettante in via esclusiva alla legislazione dello Stato.

Le norme regionali qui impuginate incidono indebitamente tale nucleo anche alla stregua di quanto precisato dall'art. 22, comma 1 del d.lgs. n. 196/2003. Qui si prevede che «i soggetti pubblici conformano il trattamento dei dati sensibili secondo modalità volte a prevenire violazioni dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità dell'interessato». È evidente, alla luce di quanto appena esposto, che le elezioni primarie possono svolgersi conformando il trattamento dei dati sensibili degli elettori in modo da garantirne la totale riservatezza; ed è del pari evidente che, invece, le modalità imposte dalla legge impugnata non sono affatto idonee a prevenire le violazioni dei diritti e delle libertà



politiche fondamentali dell'elettore che possono discendere dalla divulgazione delle sue opinioni politiche e della sua appartenenza partitica. In particolare, quelle modalità non sono idonee a prevenire tentativi di condizionamento del voto che l'elettore successivamente dovrà esprimere nelle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta.

Tutto ciò, come ha precisato codesta Corte costituzionale nella citata sentenza n. 271/2005 «non equivale peraltro ad affermare la incompetenza del legislatore regionale a disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali, pur ovviamente nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione (ivi comprese le disposizioni relative alle "misure minime di sicurezza" prescritte per i trattamenti dei dati personali con o senza l'utilizzazione degli strumenti elettronici): infatti le regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, non solo devono necessariamente prevedere l'utilizzazione di molteplici categorie di dati personali da parte di soggetti pubblici e privati, ma possono anche organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati. Ciò, tuttavia, deve avvenire ovviamente nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto, assoluti o relativi, che siano prescritti dalla legge statale in relazione ad alcune delle informazioni, nonché con i consensi necessari da parte delle diverse realtà istituzionali o sociali coinvolte.».

Evidente è, sotto i profili illustrati, la contrarietà delle norme impugnate a questi chiari principi.

Si impone quindi l'annullamento anche dell'art. 9, commi 1 e 4, lett. a) e b) della legge impugnata.

P. Q. M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 9 commi 1 e 4, 13 comma 3, lett. b), 15, comma 3 (erroneamente indicato come comma 2 nel Supplemento straordinario n. 1 al Bollettino ufficiale della Regione Calabria pubblicato il 24 agosto 2009) della legge regionale della Calabria 17 agosto 2009, n. 25 recante «norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati all'elezione di Presidente della Giunta regionale».

Si produce per estratto copia conforme delibera del Consiglio dei ministri (ed allegato).

Roma, addì 20 ottobre 2009

L'Avvocato dello Stato: Chiarina AIELLO

09C0719

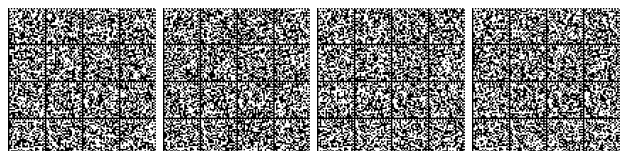
N. 100

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Edilizia privata, edilizia residenziale pubblica, edilizia agevolata-convenzionata - Intrapresa di nuove iniziative edilizie e di interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione degli edifici - Obbligo di istituzione del fascicolo del fabbricato - Lamentata contraddittorietà rispetto alle finalità di incentivazione dell'edilizia, aggravio dei costi, accollo a privati di funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione, incidenza su materie e ambiti riservati alla fonte statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del canone di ragionevolezza, del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, violazione della riserva di legge statale per le prestazioni imposte, lesione della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà, violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, in subordine violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21, artt. 3, comma 5, lett. b), 4, comma 4, lett. b), e 20.
- Costituzione, artt. 3, 23, 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; legge della Regione Lazio 12 settembre 2002, n. 31; regolamento della Regione Lazio 14 aprile 2005, n. 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, organicamente patrocinato dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, è *ex lege* domiciliato, nei confronti della



Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 5, lettera *b*), 4, comma 4, lettera *b*) e 20 della legge della Regione Lazio dell'11 agosto 2009, n. 21, pubblicata sul B.U.R. del 21 agosto 2009, n. 31, recante «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale».

La legge regionale, riportata in epigrafe, viene impugnata, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2009 per le seguenti motivazioni.

La legge regionale che, in attuazione dell'Intesa stipulata tra Stato e regioni il 1° aprile 2009, consente misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale, presenta profili di illegittimità relativamente alle norme contenute negli articoli 3, comma 5, lettera *b*), e art. 4, comma 4, lettera *b*), nella parte in cui si prevede che la realizzazione degli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione sia subordinata alla predisposizione del fascicolo del fabbricato secondo quanto previsto dalla l.r. n. 31/2002 (Istituzione del fascicolo del fabbricato) e dal relativo regolamento regionale di attuazione n. 6/2005, ovvero dagli specifici regolamenti comunali, qualora adottati.

Risulta illegittimo anche l'art. 20 in cui si prevede la redazione del fascicolo del fabbricato, da allegare al quadro tecnico-economico finale dell'intervento, a cura dei beneficiari del finanziamento regionale per l'edilizia residenziale pubblica, ivi compresa l'edilizia agevolata-convenzionata.

Tali disposizioni, oltre a connotarsi per una certa contraddittorietà rispetto alle finalità perseguite dalla legge, ovvero l'incentivazione dell'edilizia privata, aggravando gli adempimenti e gli oneri amministrativi, posti a carico dei proprietari privati nell'intrapresa di nuove iniziative edilizie, si pongono in contrasto con diverse norme costituzionali.

Le prefate norme, accollando ai privati una serie di accertamenti nonché l'acquisizione e la conservazione di informazioni e documenti, (compiti, questi ultimi, attribuiti alla pubblica amministrazione nell'esercizio della propria funzione di vigilanza) violano l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone di ragionevolezza, e l'art. 97 Cost., in relazione al principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, così come, peraltro, già rilevato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza del 15 ottobre 2003, n. 315, pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante «Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità».

Le norme regionali, oggetto della presente impugnazione, si appalesano incostituzionali anche sotto un altro profilo, le stesse impongono, infatti, delle prestazioni che si atteggiano come «prestazioni imposte» per la cui previsione vige, ai sensi dell'art. 23 Cost., una specifica riserva di legge; trattasi di prestazioni, peraltro, che, incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà, garantiti, rispettivamente, dagli articoli 41 e 42 della Costituzione, non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale.

Da quanta sopra discende che le disposizioni regionali, impuginate con il presente ricorso, risultano dettate anche in aperta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

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

In subordine, si rileva come la previsione dell'istituzione obbligatoria di un fascicolo di fabbricato attiene, comunque, alla competenza legislativa statale in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'istituzione di un fascicolo di fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale della prefata materia che, per evidenti ragioni di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, non può essere rimessa alle singole, ed inevitabilmente differenti, discipline regionali; a ciò si aggiunga che un obbligo siffatto non è, in alcun modo, desumibile dalla normativa vigente, cui le regioni possono far riferimento per le proprie leggi in materia.

Per i predetti motivi, gli articoli 3, comma 5, lettera *b*), e 4, comma 4, lettera *b*), eccedono dalla competenza legislativa regionale invadendo la competenza statale sui principi fondamentali della materia del governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Alle medesime censure si espone la previsione, contenuta nell'art. 20 della legge regionale in epigrafe, laddove la stessa impone l'obbligo della predisposizione del fascicolo del fabbricato anche per l'edilizia residenziale pubblica.

L'aggravio dei costi, cui la predisposizione del fascicolo del fabbricato da luogo per i soggetti privati, risulta ancora più grave ove esso sia riferito al settore pubblico.



P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 5, lettera b), 4, comma 4, lettera b) e 20, della legge della Regione Lazio dell'11 agosto 2009, n. 21, pubblicata nel B.U.R. del 21 agosto 2009, n. 31, recante «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale».

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2009, con l'allegata relazione.

Roma, addì 16 ottobre 2009

L'Avvocato dello Stato: Maurizio BORGIO

09C0720

N. 10

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009
(della Regione Toscana)*

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Decreto del Ministro dell'interno attuativo delle norme statali che prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Toscana - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni nelle materie residuali della polizia amministrativa locale e delle politiche sociali, lesione del principio di leale collaborazione - Richiesta di dichiarare che il decreto impugnato è lesivo delle attribuzioni regionali e conseguentemente di annullarlo.

- Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. h), quarto e sesto; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42, 43 e 44; legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 41.

Ricorso per la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 838 del 28 settembre 2009 rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. G. Pasquale Mosca del Foro di Roma, in Roma, Corso d'Italia, 102;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per conflitto di attribuzione del decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, recante «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 183 dell'8 agosto 2009, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. h), quarto comma e sesto comma della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, per i profili di seguito indicati.

Con il decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009, è stata data attuazione all'art. 3, commi 40, 41, 42, 43 e 44 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), i quali prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale.

Preme sin d'ora evidenziare che la Regione Toscana ha già proposto questione di costituzionalità di fronte a codesta ecc.ma Corte costituzionale avverso il suddetto articolo 3, commi 40, 41, 42 e 43, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), quarto comma e sesto comma, Cost., anche sotto il profilo della violazione della leale collaborazione.

Parimenti, le norme del decreto ministeriale 8 agosto 2009 in esame, non sembrano raccordarsi con il quadro costituzionale e, in particolare, danno attuazione proprio alle predette disposizioni già impuginate. Più in particolare, per effetto di tali previsioni, le competenze regionali in materia di polizia amministrativa locale e di



politiche sociali risultano comprese (anche rispetto al quadro normativo di riferimento antecedente la riforma del Titolo V); tutto ciò in violazione dell'articolo 117, secondo comma lett. h), quarto comma e sesto comma, Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Il decreto ministeriale impugnato è pertanto lesivo delle attribuzioni regionali per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1) *Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), quarto comma e sesto comma Cost. e violazione del principio di leale collaborazione.*

Con il decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009, lo Stato ha previsto — in attuazione dell'art. 3, commi da 40 a 44, della legge 15 luglio 2009, n. 94 — una specifica disciplina relativa al possibile coinvolgimento di associazioni di privati cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale.

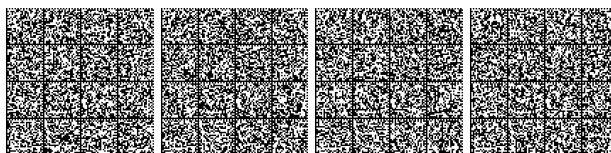
In particolare:

L'art. 1, relativo ai requisiti per l'iscrizione e tenuta del registro delle associazioni di osservatori volontari, prevede che «1. In ciascuna Prefettura - Ufficio territoriale del Governo è istituito l'elenco provinciale delle associazioni di cittadini di cui all'art. 3, comma 41 della legge 15 luglio 2009, n. 94, per la segnalazione alle polizie locali, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. 2. Ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui al precedente comma, le associazioni ivi richiamate, oltre a quanto previsto dai commi 40, 41 e 42 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, e dalla vigente normativa sul diritto di associazione, devono avere fra gli scopi sociali, risultanti dall'atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana, come individuata dal decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, richiamato in premessa, ovvero del disagio sociale, o comunque riconducibili alle stesse. Inoltre, ai fini della predetta iscrizione le stesse associazioni devono:

- a) svolgere la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro, anche indiretto;
- b) non essere espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali né essere ad alcun titolo riconducibili a questi;
- c) non essere ad alcun titolo collegate a tifoserie organizzate;
- d) non essere riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati, di cui al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito dalla legge 25 giugno 1993, n. 205;
- e) non essere comunque destinatarie anche indirettamente, di risorse economiche, ovvero di altri finanziamenti a qualsiasi titolo provenienti da soggetti di cui alle lettere b), c) e d);
- f) individuare gli associati destinati a svolgere attività di segnalazione di cui al comma 1, quali Osservatori volontari, ed attestare che gli stessi siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5. 3. La domanda di iscrizione, sottoscritta dal legale rappresentante, corredata da copia autentica dello statuto e/o dell'atto costitutivo, della completa indicazione degli associati, di coloro che fanno parte degli organi rappresentativi, nonché della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di cui all'art. 5 e di quella integrativa eventualmente richiesta, è indirizzata al Prefetto della provincia dove l'associazione intende operare ed ha una sede. 4. L'iscrizione è effettuata dal Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previa verifica dei requisiti di cui al comma 2 nonché del possesso da parte degli associati e degli appartenenti agli organi rappresentativi dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1, ad eccezione di quelli di cui alla lettera b). Resta fermo quanto previsto per gli osservatori volontari»;

L'art. 2, comma 1, relativo ai compiti delle associazioni di osservatori volontari, prevede che «Le associazioni di cui all'art. 1, comma 1, attraverso i propri associati individuati per lo svolgimento delle attività di segnalazione di cui al medesimo comma, di seguito indicati come «osservatori volontari», svolgono attività di mera osservazione in specifiche aree del territorio comunale. I predetti volontari, in presenza dei presupposti di cui all'art. 4, comma 1, ultimo periodo, segnalano alla polizia locale e alle Forze di polizia eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di disagio sociale»;

L'art. 4, relativo alla possibilità per i sindaci di stipulare convenzioni con le associazioni di osservatori volontari, prevede che «1. Per le finalità di cui all'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94, i sindaci stipulano convenzioni con le associazioni iscritte nell'elenco volte ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'as-



sociazione è destinata a svolgere l'attività di cui all'art. 2, comma 1, del presente decreto, nonché a disciplinare il piano d'impiego, la formazione degli associati con compiti di osservatore volontario ed adeguate forme di controllo per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nelle convenzioni e di quelle di cui al presente decreto. Il piano d'impiego deve contenere anche i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. 2. Il contenuto delle convenzioni viene concordato con il Prefetto competente per territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica»;

l'art. 6, relativo alla revoca dell'iscrizione delle associazioni di volontari, prevede che «1. L'iscrizione dell'associazione è revocata dal Prefetto quando: a) venga meno anche uno dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 4; b) l'associazione violi il divieto disposto dal Prefetto ai sensi dell'art. 5, comma 3; c) l'associazione non ottemperi nel termine previsto dall'art. 5, comma 3, a far cessare l'interessato dal rapporto associativo; d) il Prefetto abbia adottato nel corso di un anno, nei confronti della medesima associazione, più di un provvedimento di divieto d'impiego in relazione a quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettere c), d) ed e); e) l'associazione violi il divieto di cui all'art. 7, comma 1; f) l'associazione ponga in essere comportamenti in contrasto con quanto previsto dall'art. 3, commi 40 e 42, della legge 15 luglio 2009, n. 94, e dal presente decreto. 2. Il Prefetto comunica al sindaco la revoca dell'iscrizione dell'associazione nell'elenco provinciale»;

l'art. 7, comma 1, relativo alla revisione annuale dell'elenco delle associazioni di volontari, prevede che «Il Prefetto, competente per territorio, provvede annualmente alla revisione dell'elenco di cui all'art. 1, al fine di verificare il permanere dei requisiti delle associazioni e degli appartenenti alle stesse. A tal fine, il legale rappresentante dell'associazione, almeno un mese prima della revisione annuale, deposita, in Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, la documentazione comprovante l'attualità dei requisiti. Il mancato deposito della documentazione suddetta nel termine sopra indicato comporta automaticamente la sospensione degli effetti dell'iscrizione nell'elenco provinciale e il divieto di svolgimento dei compiti di cui al presente decreto»;

l'art. 7, comma 3, relativo all'ammissione di nuovi associati, prevede che «L'ammissione di nuovi associati deve essere tempestivamente segnalata alla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo per la verifica dei requisiti di cui al presente decreto. Fino alla comunicazione dell'esito degli accertamenti, gli interessati non possono svolgere le attività di cui all'art. 2»;

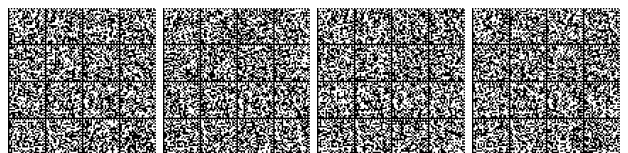
l'art. 9, infine, recante la disciplina transitoria, prevede che «1. Le associazioni già costituite, che alla data del presente decreto svolgono attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94, e dal presente decreto, possono essere iscritte nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari, con le medesime modalità di cui all'art. 1, comma 3 del presente decreto, fermo restando il possesso degli altri requisiti previsti dallo stesso art. 1. Dette associazioni possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti dell'art. 2 prima dell'iscrizione e comunque per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del presente decreto. 2. Per lo stesso periodo di 6 mesi, i comuni possono continuare ad avvalersi dei rapporti in atto, per lo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività comunque riconducibili all'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94».

1a) È evidente che dette norme intervengono direttamente su profili attinenti alla disciplina della «polizia amministrativa locale», cioè ad una materia che, in base al combinato disposto del secondo comma, lett. h) e quarto dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Come già rilevato in sede di ricorso avverso l'art. 3, commi da 40 a 43, della legge n. 94/2009, dette disposizioni — e, quindi, anche quelle del decreto impugnato, che delle prime sono attuative — non possono essere inquadrate fra le norme disciplinanti la materia dell'ordine pubblico e sicurezza che, sola, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. compete in via esclusiva alla potestà legislativa statale. In merito, si sottolinea innanzitutto che la giurisprudenza costituzionale costantemente circoscrive l'ambito della «sicurezza pubblica» «alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407 del 2002). Detta espressione, quindi, deve essere oggetto di interpretazione restrittiva, in quanto l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. la abbina a quella di «ordine pubblico», in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da annoverarsi fra le competenze legislative residue delle regioni.

Preme evidenziare che le regioni stesse erano già titolari delle predette competenze anche prima della riforma del Titolo V, più in particolare a seguito del decreto legislativo n. 112 del 1998 («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), il cui art. 159 aveva previsto che:

«1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgi-



mento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59 concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

Alle regioni, pertanto, erano già state affidate le competenze in materia di polizia amministrativa locale.

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

Come già anticipato, tale orientamento è stato confermato anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

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

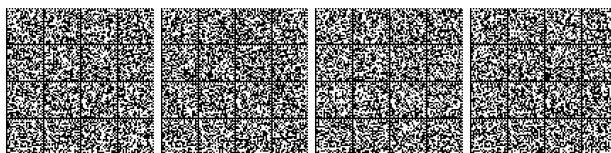
Con riferimento, poi, alla nozione di «sicurezza urbana», con la recente sentenza n. 196 del 1° luglio 2009, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha precisato che una disciplina legislativa e regolamentare statale in materia è conforme al riparto di competenze legislative e regolamentari previsto dalla Costituzione soltanto se ed in quanto la predetta espressione sia circoscritta dalla medesima normativa all'ambito della «sicurezza pubblica», cioè come detto, alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Ebbene, né l'art. 3, comma 40, della legge n. 94/2009, né il decreto del Ministro dell'interno censurato specificano tali limiti.

Anzi, la formulazione notevolmente ampia e generica da essi utilizzata — «sicurezza urbana» — risulta idonea a ricomprendere anche gli interventi volti a migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. In tale ampia dizione sono incluse le attività di prevenzione e lotta al degrado urbano, volte a favorire un ordinato sviluppo delle relazioni sociali ed economiche ed una ordinata e civile convivenza della comunità regionale, le quali, chiaramente, devono essere ricondotte nell'ambito di competenza regionale, in quanto espressioni di «polizia amministrativa locale».

L'invasione delle attribuzioni regionali da parte del decreto censurato emerge ancor più chiaramente se si considera che i compiti delle associazioni di privati previsti dallo stesso decreto sono estesi alla prevenzione delle situazioni di disagio sociale.

Quest'ultima è una locuzione notoriamente ardua da definire in modo compiuto. Infatti, si può intendere per «disagio sociale» (*cf.* il Rapporto del maggio 2001 che presenta i risultati di una indagine svolta dal Ciriec per conto dell'Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro (ORML) della Regione Toscana) «la situazione — prolungata nel tempo



— in cui il soggetto, per specifiche condizioni, non è in grado di utilizzare pienamente le proprie risorse e le opportunità offerte dalla società, e alternativamente e/o contemporaneamente si isola o suscita rigetto da parte della società stessa; si manifesta cioè come problema sociale per la soluzione del quale è opportuno, e talvolta indispensabile, un intervento».

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

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

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

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

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

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

Il ragionamento appena concluso vale non solo per l'art. 3, commi 40 e ss. della legge n. 94/2009, ma anche per il decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009.

Con le disposizioni in esso contenute, di fatto, le regioni vengono private del ruolo che a loro spetta, in base al dettato costituzionale, in materia di «polizia amministrativa locale» e «politiche sociali».

Più in particolare, l'art. 1, innanzitutto affida al Prefetto il compito della tenuta del registro delle associazioni di cittadini legittimate a partecipare all'attività di segnalazione delle situazioni che possano arrecare danno alla sicurezza urbana o quelle di disagio sociale; inoltre, la stessa disposizione prevede, al secondo comma, un elenco analitico e dettagliato dei requisiti che le predette associazioni devono soddisfare ai fini dell'iscrizione nell'apposito elenco.

L'art. 2, poi, fissa in modo dettagliato quali sono i compiti degli «osservatori volontari», nonché le modalità di svolgimento dei medesimi.

Inoltre, l'art. 4, al comma 2, prevede che il contenuto delle convenzioni che i sindaci possono, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo, stipulare con le associazioni di privati sia concordato con il Prefetto, di nuovo senza alcun coinvolgimento delle regioni.

Il successivo art. 6, poi, relativo alla revoca dell'iscrizione delle associazioni di volontari, di nuovo affida tutti i relativi compiti al Prefetto. Sempre a quest'ultimo l'art. 7, al comma 1 affida il compito di provvedere alla revisione annuale dell'elenco delle associazioni di volontari, mentre al comma 3 si prevede che l'ammissione di nuovi associati sia comunicata alla Prefettura.

In sostanza, dai primi sette articoli del decreto del Ministro dell'interno censurato con il presente ricorso si ricava una disciplina molto dettagliata per quanto riguarda i compiti, le modalità di svolgimento dei medesimi, i requisiti a tal fine necessari, nonché i controlli in ordine alle associazioni di cittadini che possono partecipare all'attività di segnalazione degli eventi idonei ad arrecare danno alla sicurezza urbana e delle situazioni di disagio sociale.

Risulta palese che dette norme affidano tutte le relative funzioni e competenze al Prefetto, cioè ad un rappresentante a livello territoriale del Governo, senza alcun coinvolgimento delle regioni.

Il decreto, per i profili qui in rilievo, rappresenta pertanto un'inammissibile intromissione nelle prerogative riconosciute alle regioni, ciò che rende evidente la violazione delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost. in materia di «polizia amministrativa locale» e di «politiche sociali».

Né la suddetta invasività delle attribuzioni regionali può ritenersi superata dalla disposizione contenuta nell'art. 8, il quale si limita a prefigurare una forma meramente eventuale, e, soprattutto, del tutto marginale, di partecipazione



delle regioni nella materia regolata dal decreto. Infatti, detta disposizione prevede che «Le regioni e gli enti locali interessati possono organizzare corsi di formazione e aggiornamento per gli osservatori volontari, appartenenti alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 1, concernenti l'attività di segnalazione. 2. Per le associazioni di cui al successivo art. 9 i corsi dovranno essere svolti in tempo utile per proseguire nell'impiego degli osservatori. 3. Al termine del corso di formazione il legale rappresentante dell'associazione trasmette al Prefetto l'attestato di superamento del corso di cui al comma 1, necessario per l'impiego degli osservatori volontari nelle attività di segnalazione».

Si tratta, all'evidenza, di una previsione che non consente affatto alle regioni di recuperare, in qualche modo, quelle attribuzioni loro spettanti alla stregua del dettato costituzionale e loro sottratte per effetto dell'art. 3, commi da 40 a 43, della legge n. 94/2009 e del decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009.

Risulta palese, infatti, che attribuire alle regioni la possibilità di organizzare i corsi di formazione per gli appartenenti alle associazioni di cui trattasi rappresenta un mero «palliativo»: resta ferma, comunque, l'indebita ingerenza statale in materie di competenza regionale, senza alcuna possibilità per le regioni medesime di incidere sulla disciplina delle attività in esame.

1b) Il vizio di costituzionalità sopra evidenziato è ulteriormente confermato dalla violazione dell'art. 117, sesto comma della Costituzione: infatti, posto che, per quanto sin qui esposto la materia disciplinata dal decreto ministeriale censurato non può essere ricondotta alle nozioni di «ordine pubblico e sicurezza», la stessa non può quindi essere oggetto di regolamento statale poiché, ai sensi dell'art. 117, sesto comma della Costituzione, il potere regolamentare dello Stato esiste solo nelle materie di sua potestà legislativa esclusiva. In altri termini, nelle materie di cui trattasi, un regolamento statale non poteva intervenire, o, quanto meno, non con modalità così «invasive».

Preme evidenziare, inoltre, che il decreto in esame viola ulteriormente le competenze regionali perché una fonte regolamentare viene espressamente ad essere abilitata a modificare anche la legislazione regionale vigente in materia.

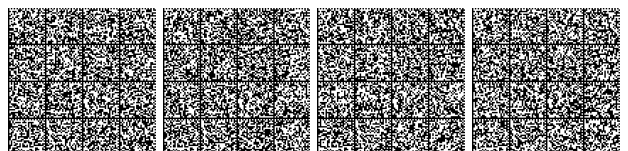
A tal riguardo, e a rafforzamento della fondatezza delle argomentazioni fin qui svolte, si rileva che la Regione Toscana aveva già esercitato le proprie competenze in materia disciplinando la possibilità di partecipazione di privati cittadini alle attività *de quibus*, attraverso l'emanazione della legge regionale n. 12 del 3 aprile 2006 («Norme in materia di polizia comunale e provinciale»). Tale normativa, «in conformità a quanto previsto dall'articolo 117, comma secondo, lettera h), della Costituzione, detta disposizioni concernenti i requisiti essenziali di uniformità per l'organizzazione e lo svolgimento, anche in forma associata, delle funzioni di polizia amministrativa locale tramite strutture di polizia comunale, denominata polizia municipale, e di polizia provinciale [...]» (art. 1).

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

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

1c) Particolarmente lesivo delle attribuzioni regionali si rivela l'art. 9 del decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009, il quale, al comma 1, prevede che «Le associazioni già costituite, che alla data del presente decreto svolgono attività di volontariato con funzioni di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3 comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94, e dal presente decreto, possono essere iscritte nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari, con le medesime modalità di cui all'art. 1, comma 3, del presente decreto, fermo restando il possesso degli altri requisiti previsti dallo stesso art. 1. Dette associazioni possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti dell'art. 2 prima dell'iscrizione e comunque per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del presente decreto». Il comma 2, poi, prevede che «Per lo stesso periodo di 6 mesi, i comuni possono continuare ad avvalersi dei rapporti in atto, per lo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività comunque riconducibili all'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Ebbene, non vi è chi non veda come la predetta disposizione risulti immediatamente e gravemente lesiva delle attribuzioni regionali, in quanto preclude alle associazioni di cittadini che già collaboravano con le autorità locali, in base alla legge regionale n. 12/2006, alla segnalazione di eventi potenzialmente dannosi per la «sicurezza urbana», di continuare ad operare a meno che si conformino a quanto stabilito dal decreto censurato.



Tale preclusione risulta ancor più grave con riferimento alle associazioni di volontariato che collaborano con le stesse autorità nell'ambito della prevenzione delle situazioni di disagio sociale. Neppure in tal caso, infatti, sussiste, come già anticipato, alcun fondamento costituzionale alla potestà legislativa e regolamentare dello Stato. Anzi, si tratta di ambiti riservati alle regioni, tanto che la Regione Toscana ha già disciplinato la materia con la legge regionale n. 41 del 24 febbraio 2005 («Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale»), che all'art. 58, comma 1, prevede: «Le politiche per le persone a rischio di esclusione sociale consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a prevenire e ridurre tutte le forme di emarginazione, comprese le forme di povertà estrema», precisando, poi, ai commi successivi, le modalità di attuazione di dette politiche di prevenzione delle situazioni di disagio sociale.

Con riguardo alle associazioni operanti nell'ambito da ultimo menzionato, inoltre, è necessario evidenziare che, per il tramite dell'amplessima formulazione della norma transitoria dettata dall'art. 9, il rischio è quello di una vera e propria paralisi dell'attività delle associazioni medesime, a meno che queste si conformino a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009 e dalla legge n. 94/2009, passando sotto la vigilanza del Prefetto.

In particolare, è l'espressione «funzioni di solidarietà comunque riconducibili, a quanto previsto» dalla censurata normativa statale che davvero rischia di svuotare di contenuto (e, quindi, privare di possibilità applicative pratiche) la normativa regionale in materia di prevenzione delle situazioni di disagio sociale. Infatti, già la locuzione «disagio sociale», come sopra ampiamente evidenziato, risulta di per sé dai contorni non ben definiti; ancor più generico, quindi, è il riferimento alle funzioni di solidarietà sociale «comunque connesse» alla prevenzione (tra l'altro) delle situazioni di disagio sociale.

In definitiva, con una siffatta formulazione, le competenze statali sono in grado di estendersi ad un punto tale da vanificare ogni attribuzione regionale in materia.

Pertanto, ribadito nuovamente che nei settori di cui trattasi non è possibile un intervento statale, soprattutto a livello di fonte regolamentare, preme evidenziare nuovamente l'indebita invasione delle attribuzioni regionali ad opera del predetto art. 9, il quale davvero risulta in grado di impedire l'attività delle associazioni di volontariato di collaborazione alla gestione della comunità locale sia sotto il profilo della «sicurezza urbana», sia per ciò che attiene alle «politiche sociali» (a meno che tali associazioni, come più volte detto, si conformino alle modalità fissate dalla normativa statale impugnata).

In conclusione, il decreto censurato, ed in particolare il suo art. 9, costituiscono un'indebita evidente ingerenza statale nelle competenze regionali.

1d) Le norme censurate sono ulteriormente incostituzionali, per violazione del principio di leale collaborazione, poiché, disciplinando ambiti di competenza regionale, il decreto avrebbe dovuto, quantomeno, contenere la previsione dell'intesa con le regioni interessate o comunque adeguate forme di concertazione al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite, in un ambito che involge profili di competenza residuale delle regioni.

Il decreto in esame, invece, non prevede alcun coinvolgimento delle regioni medesime, risultando perciò costituzionalmente illegittimo.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari che il decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009 è lesivo delle attribuzioni regionali per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. h), quarto comma e sesto comma della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, e per l'effetto lo annulli.

Si deposita la delibera della giunta regionale di autorizzazione a stare in giudizio.

Firenze-Roma, addì 30 settembre 2009

Avv. Lucia BORA



N. 11

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 ottobre 2009
(della Regione Emilia-Romagna)

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Città metropolitane - Decreto del Ministro dell'interno attuativo delle norme statali che prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni di cittadini per la segnalazione agli organi competenti di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero di situazioni di disagio sociale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei limiti alla competenza statale in materia di sicurezza pubblica, violazione della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni nelle materie residuali della polizia amministrativa locale, della sicurezza urbana, delle politiche sociali e della formazione regionale, violazione del principio di legalità, in subordine lesione del principio di leale collaborazione e del dovere di prevedere forme di coordinamento tra Stato e Regioni - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato di provvedere con decreto del Ministro dell'interno alla «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94» e conseguentemente di annullarlo.

- Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, quarto e sesto, e 118, comma terzo; legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 40, 41, 42, 43 e 44; legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; legge della Regione Emilia Romagna 28 settembre 2007, n. 21.

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

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, di provvedere con decreto del Ministro dell'interno alla Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, nonché per il conseguente annullamento del decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, che tale disciplina contiene, per violazione:

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

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

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

dell'art. 118 Cost.;

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

F A T T O

L'atto qui impugnato mediante ricorso per conflitto di attribuzioni è, come enunciato nella stessa sua intitolazione, attuativo dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

Le Regione Emilia-Romagna ha impugnato tali disposizioni mediante ricorso in via principale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ed impugna ora l'atto applicativo — come era già stato preannunciato nello stesso ricorso avverso la legge — «in quanto i vizi di legittimità costituzionale che essa ritiene di individuare nelle disposizioni della legge n. 94 del 2009, oggetto del presente giudizio, si riverberino anche su tale decreto, oltre che in quanto tale decreto possa ritenersi violare in modo autonomo le competenze costituzionali della regione».

Convorrà dunque ricordare in via meramente riassuntiva che mediante il ricorso in via principale, posta una premessa generale (I. Premessa sulla identificazione rispettiva delle materie «ordine pubblico e sicurezza» e «polizia amministrativa locale»), sono stati fatti valere in particolare i seguenti motivi di illegittimità costituzionale.



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

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

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

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

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

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

Come detto, il d.m. 8 agosto 2009, recante Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, costituisce l'atto applicativo delle disposizioni impugnate.

Anche tale atto, al pari delle disposizioni che esso attua, risulta ad avviso della Regione Emilia-Romagna, lesivo delle proprie prerogative costituzionali, sia sotto il profilo del contenuto sia sotto quello della procedura, per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) *Violazione dell'art. 117, secondo, quarto e sesto comma della Costituzione, per invalidità derivata dalla invalidità delle disposizioni attuate dal decreto 8 agosto 2009, sotto gli identici profili. Violazione del principio di legalità.*

Come esposto nel ricorso in via principale avverso la legge n. 94 del 2009, le disposizioni di cui all'art. 3, commi da 40 a 44, sono illegittime:

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

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

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

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

Dichiarata — come la Regione Emilia-Romagna confida — l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, il decreto 8 agosto 2009 risulta avere disciplinato materie di competenza regionale, ed in particolare la materia della polizia amministrativa locale e la materia della sicurezza urbana (in quanto ulteriore rispetto alla materia



ordine pubblico e sicurezza) e la materia del disagio sociale, con lesione dell'art. 117, secondo e quarto comma, che riservano tali materie alla potestà legislativa regionale. Esso risulta emesso anche in violazione, in particolare, dell'art. 117, sesto comma, che limita il potere regolamentare dello Stato alle materie di cui all'art. 117, secondo comma. Esso risulta anche emesso in violazione del principio di legalità, per difetto di attribuzione legislativa.

Che il decreto 8 agosto 2009 disciplini tali materie non può esser dubbio.

In effetti l'art. 1, nel definire i requisiti per l'iscrizione e tenuta dell'elenco delle associazioni di osservatori volontari, prevede:

che «in ciascuna Prefettura-Ufficio territoriale del Governo è istituito l'elenco provinciale delle associazioni di cittadini di cui all'art. 3, comma 41 della legge 15 luglio 2009, n. 94, per la segnalazione alle polizie locali, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» (comma 1);

che «ai fini dell'iscrizione nell'elenco» le associazioni debbano «avere tra gli scopi sociali, risultanti dall'atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana» oppure «del disagio sociale, o comunque riconducibili alle stesse», dettando poi ulteriori prescrizioni);

che l'iscrizione sia «effettuata dal Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica» (comma 3).

L'art. 2 definisce Compiti e modalità di svolgimento delle attività delle associazioni di osservatori volontari anche in relazione agli ambiti di competenza regionale, prescrivendo alla fine che «le modalità operative per l'impiego degli osservatori volontari, contenute nel presente decreto, devono essere coordinate con i servizi della polizia municipale del comune interessato in modo che sia garantita un'ideale ricezione delle segnalazioni».

L'art. 3, denominato Ordinanze dei sindaci, assegna alla decisione assunta dal sindaco di avvalersi, ai sensi dell'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94, della collaborazione di associazioni la forma di «apposita ordinanza», implicitamente attribuendo al sindaco la veste di Ufficiale del Governo, ed attraendo perciò all'ambito statale tale decisione.

L'art. 4 prevede Convenzioni tra «i sindaci» quali Ufficiali del Governo — anziché con i comuni interessati — volte a individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata a svolgere l'attività ed a disciplinare il piano d'impiego, la formazione degli associati con compiti di osservatore volontario, nonché forme di controllo per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nelle convenzioni e di quelle di cui allo stesso decreto (comma 1), e prevede inoltre che «il contenuto delle convenzioni viene concordato con il prefetto competente per territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica».

L'art. 5 fissa i Requisiti degli osservatori volontari e condizioni per l'impiego, attribuendo tra l'altro al Prefetto la competenza a disporre il divieto di impiego nelle attività in caso di perdita da parte di un «osservatore volontario» di uno o più requisiti previsti o qualora lo stesso ponga in essere comportamenti in contrasto con quanto previsto o effettui il servizio in stato di ebbrezza.

L'art. 6 prevede le ipotesi di Revoca dell'iscrizione, assegnando al prefetto la relativa competenza. Ugualmente, in relazione all'art. 7 per la Revisione annuale dell'elenco e ammissione di nuovi associati.

In sintesi, risulta evidente che, in attuazione della legge ma in parte anche autonomamente sviluppandola, il decreto qui impugnato disciplina anche l'attività dei volontari in relazione ai servizi di polizia amministrativa locale.

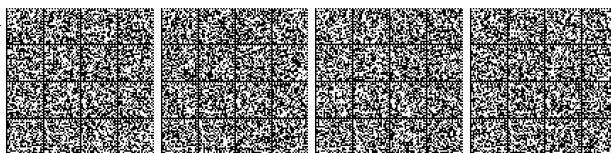
Tale attività, conviene ricordarlo, è disciplinata nella Regione Emilia-Romagna dalla legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 (modificata dalla legge regionale 28 settembre 2007, n. 21), recante Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza, il cui contenuto è stato illustrato nel ricorso in via principale avverso la legge n. 94 del 2009.

Risulta dunque evidente che — ove fosse dichiarata per tale ragione l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge che il decreto attua — lo stesso decreto e le sue singole disposizioni risulterebbero per le stesse ragioni illegittime e lesive delle prerogative costituzionali della regione.

Una menzione ulteriore meritano gli ultimi due articoli.

L'art. 8 disciplina la Formazione, disponendo tra l'altro che «le regioni e gli enti locali interessati possono organizzare corsi di formazione e aggiornamento per gli osservatori volontari, appartenenti alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 1, concernenti l'attività di segnalazione» (comma 1), che «per le associazioni di cui al successivo art. 9 i corsi dovranno essere svolti in tempo utile per proseguire nell'impiego degli osservatori» (comma 2).

L'art. 8 è il solo in cui compaia un ruolo o una competenza della regione, ma anch'esso è evidentemente illegittimo, non spettando al regolamento statale di prevedere e disciplinare l'attività regionale di formazione.



L'art. 9 contiene Norme transitorie, e dispone in particolare che «le associazioni già costituite, che alla data del presente decreto svolgono attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94, e dal presente decreto, possono essere iscritte nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari, con le medesime modalità di cui all'art. 1, comma 3 del presente decreto, fermo restando il possesso degli altri requisiti previsti dallo stesso art. l», e che «dette associazioni possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti dell'art. 2 prima dell'iscrizione», ma soltanto «per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del presente decreto» (comma 1). Ancora, il comma 2 dispone che «per lo stesso periodo di 6 mesi, i comuni possono continuare ad avvalersi dei rapporti in atto, per lo svolgimento, da parte di cittadini, di attività comunque riconducibili all'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Essendo le «attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94» evidentemente comprensive di attività riferite ad ambiti di competenza regionale, la norma transitoria interferisce illegittimamente con la disciplina recata dalla legge regionale n. 24 del 2003, sopra ricordata.

Di qui la sua specifica illegittimità costituzionale.

2) *Violazione in via autonoma dell'art. 117, secondo, quarto e sesto comma della Costituzione, in relazione ai contenuti del decreto non previsti dalla legge n. 94 del 2009. Violazione del principio di legalità.*

Come risulta dall'esame sopra compiuto, alcuni dei contenuti del decreto 8 agosto 2009 vanno oltre quanto disposto dalla legge come suo proprio ambito: converrà ricordare, infatti, che secondo il comma 43 dell'art. 3 l'ambito di intervento del decreto del Ministro dell'interno è limitato alla determinazione degli «ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41», dei «requisiti per l'iscrizione nell'elenco» e alla disciplina delle «modalità di tenuta dei relativi elenchi».

Fuoriescono in particolare da questo ambito la disposizione sulla forma di «ordinanza» della decisione del sindaco, di cui all'art. 3, la previsione di specifiche convenzioni tra i sindaci e le associazioni di cui all'art. 4, la disciplina dell'attività di formazione (art. 8).

Fuoriesce altresì dai poteri attribuiti dalla legge il compito di emanare norme transitorie, e di disciplinare in termini restrittivi l'attività dei volontari che attualmente svolgono attività di volontariato in supporto alle funzioni di polizia amministrativa locale ai sensi della legge regionale n. 24 del 2003. Di qui, in particolare, il carattere illegittimo ed invasivo dell'art. 9, che a tali attività sembra riferirsi, costringendole a rientrare nell'ambito di quelle totalmente disciplinate e svolte nel quadro normativo ed organizzativo statale.

3) *In subordine al punto 1. Lesione delle prerogative costituzionali della regione in quanto il decreto ministeriale non è stato assunto d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, ed in quanto nel suo contenuto non prevede forme di coordinamento tra Stato e regioni. Violazione del principio di leale collaborazione.*

a) In via derivata dalla corrispondente illegittimità costituzionale della disposizione attributiva del potere normativo di cui all'art. 3, comma 43, legge n. 94 del 2009.

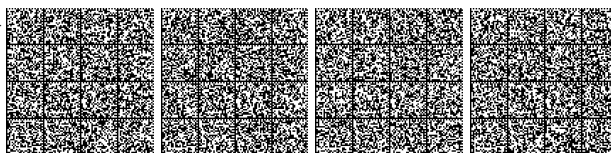
Come sopra accennato, con il ricorso in via principale la Regione Emilia-Romagna ha fatto valere, in subordine, l'illegittimità costituzionale della previsione che autorizza il Ministro dell'interno ad emanare il decreto applicativo della legge, senza richiedere la previa intesa con la Conferenza Stato-regioni: ciò per l'ipotesi che si dovesse ritenere che le attività di volontariato in relazione alla materia statale ordine pubblico e sicurezza e le attività di volontariato in relazione alla materia regionale polizia amministrativa locale siano talmente intrecciate da non potere essere disciplinate e svolte separatamente.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge comporterà l'illegittimità e l'invasività del d.m. 8 agosto 2009 anche sotto questo profilo.

b) In subordine. Illegittimità in via autonoma dell'omissione del coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni.

Risulta dal preambolo del decreto che, pur senza esservi tenuto in forza della legge, il Ministro ha sentito, prima dell'emanazione dell'atto, la Conferenza Stato-città. Il Ministro ha dunque avvertito l'incongruità del mantenere l'intera disciplina della materia nel solo ambito statale ministeriale, ed ha coinvolto le rappresentanze delle autonomie locali.

Posto che le autonomie locali in quanto tali non hanno competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma che esse sono state coinvolte in quanto titolari delle funzioni in materia di polizia amministrativa locale, risulta evidente che il Ministro allo stesso modo avrebbe dovuto — se pure non fossero fondate tutte le precedenti censure ed argomentazioni — almeno «sentire» anche la Conferenza Stato-regioni (o la Conferenza unificata): le regioni, infatti, sono le titolari costituzionali della potestà legislativa in materia di polizia amministrativa locale; inoltre, l'attuazione di «forme di coordinamento» con le regioni nella stessa materia dell'ordine pubblico e sicurezza è doverosa in forza dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione.



P. Q. M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato, di provvedere con decreto del Ministro dell'interno alla Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di Osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, nonché conseguentemente annullare il decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, che tale disciplina contiene per le ragioni ed i profili esposti nel presente ricorso.

Avv. prof. Giandomenico FALCON - Rosaria RUSSO VALENTINI

ALLEGATO

1) Deliberazione della Giunta regionale n. 1350 del 14 settembre 2009.

09C0630

N. 289

*Ordinanza del 27 novembre 2007 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia
nel procedimento civile promosso da Del Monte Luciano contro Prefettura di Reggio Emilia*

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.

IL TRIBUNALE

All'udienza del 27 novembre 2007 nel proc. R.G. n.3163/07, così provvede:

rilevato che il Del Monte ha proposto appello innanzi a questo Tribunale per ottenere la riforma della sentenza n. 54/07, emessa dal Giudice di pace di Castelnovo ne' Monti, al termine del procedimento ex artt. 23 e segg.ti della legge n. 689/1981;

rilevato che la possibilità di proporre appello nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (ed ai verbali di contestazione del codice di circolazione) è stata introdotta dall'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (applicabile — ex art. 27, comma 5 — «alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto»), il quale ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (che statuiva: «La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione»);

rilevato che l'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 («Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80») è stata delegata dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 e, segnatamente, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4;

ritenuto che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 non formi oggetto della delegazione, atteso che la stessa era stata conferita per apportare modificazioni al codice di procedura civile e per disciplinare il processo di cassazione (art. 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005, n. 80);



ritenuto che la predetta abrogazione non rientri, nemmeno implicitamente, nei principi e nei criteri direttivi forniti al legislatore delegato, il quale — come recita l'art. 1, comma 3, lettera *a*) della legge 14 maggio 2005, n. 80 — era investito del potere di modificare esclusivamente il processo nel grado di legittimità e, al più, «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio» (fattispecie estranea e non assimilabile all'inappellabilità delle pronunce nei procedimenti di opposizione ad ordinanza-ingiunzione);

ritenuto che, per quanto esposto, la vigente disciplina introdotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 — nella parte in cui è stata abrogata l'inappellabilità delle sentenze — appaia costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione (cosiddetto «eccesso di delega»);

ritenuto che la questione non sia manifestamente infondata, che sia rilevante nel presente giudizio (dato che investe la *potestas iudicandi* del giudice adito e la stessa ammissibilità dell'appello proposto), che debba essere sollevata d'ufficio e rimessa al vaglio della Corte costituzionale;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione e per eccesso di delega rispetto all'art. 1 commi 2 e 3 della legge di delegazione 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui è stata disposta l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 legge n. 689/1981;*

Sospende la presente controversia ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Reggio Emilia, addì 27 novembre 2007

Il G.O.T.: Nicola LAZZARI

09C0711

N. 290

*Ordinanza del 27 novembre 2007 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia
nel procedimento civile promosso da Del Monte Luciano contro Prefettura di Reggio Emilia*

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.



IL TRIBUNALE

All'udienza del 27 novembre 2007 nel proc. R.G. n. 3164/07, così provvede:

rilevato che il Del Monte ha proposto appello innanzi a questo Tribunale per ottenere la riforma della sentenza n. 55/2007, emessa dal giudice di Pace di Castelnovo ne' Monti, al termine del procedimento ex artt. 23 e segg. della legge n. 689/1981;

rilevato che la possibilità di proporre appello nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (ed ai verbali di contestazione del codice di circolazione) è stata introdotta dall'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (applicabile — ex art. 27, comma 5 — «alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto»), il quale ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (che statuisce: «La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione»);

rilevato che l'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 («Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80») è stata delegata dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 e, segnatamente, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4;

ritenuto che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 non formi oggetto della delegazione, atteso che la stessa era stata conferita per apportare modificazioni al codice di procedura civile e per disciplinare il processo di cassazione (art. 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005, n. 80);

ritenuto che la predetta abrogazione non rientri, nemmeno implicitamente, nei principi e nei criteri direttivi forniti al legislatore delegato, il quale — come recita l'art. 1, comma 3, lettera a) della legge 14 maggio 2005, n. 80 — era investito del potere di modificare esclusivamente il processo nel grado di legittimità e, al più, «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio» (fattispecie estranea e non assimilabile all'inappellabilità delle pronunce nei procedimenti di opposizione ad ordinanza-ingiunzione);

ritenuto che, per quanto esposto, la vigente disciplina introdotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 — nella parte in cui è stata abrogata l'inappellabilità delle sentenze — appaia costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione (cosiddetto «eccesso di delega»);

ritenuto che la questione non sia manifestamente infondata, che sia rilevante nel presente giudizio (dato che investe la *potestas iudicandi* del giudice adito e la stessa ammissibilità dell'appello proposto), che debba essere sollevata d'ufficio e rimessa al vaglio della Corte costituzionale;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione e per eccesso di delega rispetto all'art. 1 commi 2 e 3 della legge di delegazione 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui è stata disposta l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 689/1981;*

2) *Sospende la presente controversia ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

3) *Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati;*

Reggio Emilia, addì 27 novembre 2007

Il G.O.T.: Nicola LAZZARI



N. 291

*Ordinanza del 27 novembre 2007 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia
nel procedimento civile promosso da Del Monte Luciano contro Prefettura di Reggio Emilia*

Procedimento civile - Impugnazioni - Appellabilità delle sentenze rese nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 689 del 1981 - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Estraneità all'oggetto della delega conferita al Governo per apportare modifiche al codice di procedura civile e concernente la disciplina del processo di cassazione e dell'arbitrato - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, art. 26.
- Costituzione, artt. 76 [in relazione all'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 77, primo comma.

IL TRIBUNALE

All'udienza del 27 novembre 2007 nel proc. R.G. n. 3165/07, così provvede:

rilevato che il Del Monte ha proposto appello innanzi a questo Tribunale per ottenere la riforma della sentenza n. 56/07, emessa dal Giudice di pace di Castelnovo ne' Monti, al termine del procedimento ex artt. 23 e segg. della legge n. 689/1981;

rilevato che la possibilità di proporre appello nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione (ed ai verbali di contestazione del codice di circolazione) è stata introdotta dall'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (applicabile — ex art. 27, comma 5 — «alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto»), il quale ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (che statuisce: «La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione»);

rilevato che l'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 («Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80») è stata delegata dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 e, segnatamente, dall'art. 1, commi 2, 3 e 4;

ritenuto che l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 non formi oggetto della delegazione, atteso che la stessa era stata conferita per apportare modificazioni al codice di procedura civile e per disciplinare il processo di cassazione (art. 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005, n. 80);

ritenuto che la predetta abrogazione non rientri, nemmeno implicitamente, nei principi e nei criteri direttivi forniti al legislatore delegato, il quale — come recita l'art. 1, comma 3, lettera a) della legge 14 maggio 2005, n. 80 — era investito del potere di modificare esclusivamente il processo nel grado di legittimità e, al più, «la non ricorribilità immediata delle sentenze che decidono di questioni insorte senza definire il giudizio» (fatispecie estranea e non assimilabile all'inappellabilità delle pronunce nei procedimenti di opposizione ad ordinanza-ingiunzione);

ritenuto che, per quanto esposto, la vigente disciplina introdotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 — nella parte in cui è stata abrogata l'inappellabilità delle sentenze — appaia costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione (cosiddetto «eccesso di delega»);

ritenuto che la questione non sia manifestamente infondata, che sia rilevante nel presente giudizio (dato che investe la *potestas iudicandi* del giudice adito e la stessa ammissibilità dell'appello proposto), che debba essere sollevata d'ufficio e rimessa al vaglio della Corte costituzionale;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, in relazione al combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma della Costituzione e per eccesso di delega rispetto all'art. 1 commi 2 e 3 della legge di delegazione 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui è stata disposta l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 689/1981;*

2) *Sospende la presente controversia ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

3) *Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Reggio Emilia, addì 27 novembre 2007

Il G.O.T.: Nicola LAZZARI



N. 292

*Ordinanza del 1° ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Lecco - sez. distaccata di Missaglia
nel procedimento penale a carico di Hazim Gharkai*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione dell'assenza di un giustificato motivo come elemento costitutivo del reato - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi di reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione che il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, pronunci sentenza di non luogo a procedere - Violazione del principio di parità di trattamento e del principio di colpevolezza.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, comma 5, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione quale reato di qualunque ingresso o soggiorno irregolare nel territorio dello Stato italiano - Contrasto con la direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 117, in riferimento alla direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008.

IL GIUDICE DI PACE

Nel processo penale a carico di Hazim Gharkai nato in Marocco il 2 febbraio 1977 elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Fausto Martini in Garbagnate Monastero in via Ugo Foscolo, n. 37, imputato del reato p. e p. dall'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 perché faceva ingresso e si tratteneva nel territorio dello Stato senza autorizzazione.

In Cernusco Lombardone (Lecco) il 13 agosto 2009.

Emette la seguente ordinanza.

Premesso che:

in data 13 ottobre 2009, alle ore 10, una pattuglia dei carabinieri della stazione di Merate, nell'effettuare un posto di controllo nel comune di Cernusco Lombardone fermava il cittadino extracomunitario Hazim Gharkai che risultava sprovvisto di qualsiasi documento di riconoscimento;

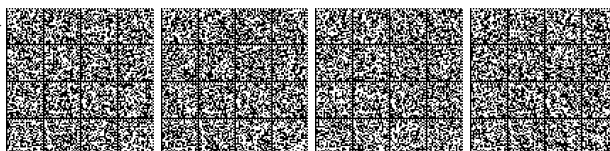
il medesimo veniva quindi accompagnato presso la caserma dei Carabinieri di Merate ove veniva sottoposto al fotosegnalamento con sistema AFIS e risultava irregolarmente presente in Italia in quanto privo del permesso di soggiorno;

con decreto in pari data il Prefetto della Provincia di Lecco, esaminata la segnalazione della stazione dei Carabinieri di Merate dalla quale risultava che il soggetto era entrato nel territorio dello stato italiano nel mese di dicembre del 2007 attraverso il confine nella zona di Ventimiglia e che non aveva richiesto il permesso di soggiorno, ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 286/1998, entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso e che tale omissione non era giustificata da alcun motivo di forza maggiore, disponeva l'espulsione dal territorio nazionale disponendo che il medesimo fosse accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica e delegando per l'esecuzione il Questore di Lecco;

in pari data il Questore di Lecco, accertato che non era possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera perché era necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità ed acquisire un valido documento per l'espatrio e considerato altresì che non era possibile procedere al trattenimento presso un centro di identificazione ed espulsione attesa l'indisponibilità di posti presso tutti i C.I.E. nazionali, ordinava a Hazim Gharkai di lasciare il territorio dello stato entro il termine di cinque giorni dalla frontiera di Milano Malpensa;

l'imputato veniva quindi ritualmente tratto a giudizio per rispondere del reato di cui al capo di imputazione;

all'udienza del 24 settembre 2009, aperto il dibattimento, esaurita l'istruttoria consistita nell'acquisizione dei documenti prodotti dal pubblico ministero e nell'esame del teste maresciallo Angelo Torrone, il legale dell'imputato



eccepiva il profilo di incostituzionalità dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 in riferimento agli articoli 2, 3, 25, comma 2, 27 e 111 della Costituzione oltre che al principio costituzionale della ragionevolezza;

il pubblico ministero chiedeva un termine per potere replicare ed argomentare in relazione all'eccezione di incostituzionalità;

all'udienza del 1° ottobre 2009 il pubblico ministero si associava all'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa dell'imputato ed alla conseguente richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

O S S E R V A

a) A norma dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 risulta punito con l'ammenda da € 5.000,00 a € 10.000,00 lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nello stato in violazione della normativa regolante il soggiorno dello straniero extracomunitario.

Il testo dell'articolo non comprende dunque l'inciso «senza giustificato motivo»; in altri termini l'assenza di un giustificato motivo non risulta prevista dal legislatore come elemento costitutivo del reato.

Sul punto va rammentato quanto osservato dalla Corte costituzionale al punto 7.4 della sentenza n. 22/2007:

«Quanto all'eccessivo rigore della norma censurata (l'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998) si deve anzitutto ricordare che questa Corte, conformemente alla sua recente giurisprudenza, ha sottolineato il ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula «senza giustificato motivo» (ord. 386/2006). Tale formula copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni) che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti».

Ugualmente nella sentenza n. 5/2004 la Corte costituzionale ha rilevato:

«Giova peraltro osservare come la formula “senza giustificato motivo” e formule ad essa equivalenti od omologhe, “senza giusta causa”, “senza giusto motivo” “senza necessità”, “arbitrariamente” etc. compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici ubicate tanto all'interno dei codici che in leggi speciali. Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da “valvola di sicurezza” del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia in concreto “inesigibile” in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere oggettivo o soggettivo».

La Corte ha quindi posto in rilievo l'importanza di tale elemento al fine di rendere il delitto di inottemperanza all'ordine di espulsione (art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998) conforme ai principi di colpevolezza e di proporzionalità affermando quindi — implicitamente — che i suddetti principi sarebbero stati violati — con conseguente incostituzionalità dell'articolo sopra richiamato per violazione dell'art. 27 Cost. — se il legislatore avesse imposto l'inflizione di una pena detentiva anche a soggetti la cui permanenza in Italia, anche se non coperta da una vera e propria causa di giustificazione, fosse risultata in concreto inesigibile per valide ragioni oggettive o soggettive.

Stupisce quindi che il legislatore non abbia previsto come elemento costitutivo del reato l'assenza del giustificato motivo o non abbia quantomeno inserito nella norma una di quelle clausole di significato analogo menzionate dalla Corte costituzionale e che avrebbero permesso al giudicante di valutare in concreto dal punto di vista soggettivo la singola fattispecie evitando la punizione di condotte di illecito trattenimento di fatto non rimproverabili.

Tale aspetto pare assumere un'importanza ancora maggiore posto che l'art. 5 cod. pen. è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile.

Tenuto conto che il reato introdotto dall'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 è suscettibile di trovare applicazione in una serie di situazioni disparate ed è verosimilmente applicabile a soggetti che possono presentare difficoltà nella comprensione della lingua italiana o che comunque entrano per la prima volta in contatto con l'ordinamento giuridico italiano, appare ancor più necessario dare al giudicante la possibilità di valutare il profilo di colpevolezza dello straniero ed il grado di intensità dello stesso.

Del resto anche il Presidente della Repubblica nella lettera inviata in data 15 luglio 2009 al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere ha rilevato:

suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da “giustificato motivo”».

Nel caso specifico la difesa dell'imputato non avrebbe potuto fornire la prova — *rectius* tale prova non sarebbe risultata rilevante in quanto non valutabile dal giudicante — della circostanza che dopo l'8 agosto sarebbe stato in concreto impossibile o quantomeno difficoltoso lasciare il territorio dello Stato italiano prima di divenire destinatario del provvedimento di espulsione, evitando così le sanzioni di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998.

b) Peraltro va osservato pure come l'assenza di giustificato motivo sia ancora prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 che non ha subito alcuna modifica per effetto della legge n. 15 luglio 2009, n. 94. Ciò determina



un'illegitimità disparità di trattamento con conseguente violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Le due figure di reato infatti risultano del tutto assimilabili trattandosi in ogni caso di permanenza illegale nel territorio dello Stato in un caso (art. 10-*bis*) per violazione delle norme del d.lgs. n. 286/1998 e nell'altro (art. 14, comma 5-*ter*) per violazione dell'ordine impartito dal questore di lasciare il territorio entro 5 giorni. La differente natura dell'obbligo violato — genericamente le norme del d.lgs. n. 286/1998 o l'ordine specifico del questore che interviene successivamente al decreto di espulsione — può giustificare il diverso trattamento sanzionatorio nelle due differenti ipotesi posto che — come costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale — al Parlamento va riconosciuto un largo margine di discrezionalità nell'esercizio del potere di incriminazione ma non può, ad avviso di chi scrive, giustificare diversi criteri di valutazione della colpevolezza ovvero della rimproverabilità della condotta, valutazione che il giudice deve potere effettuare in ogni caso, indipendentemente dalla gravità delle sanzioni previste e conformemente al principio espresso dall'art. 27 della Costituzione.

c) Va poi rilevato che l'art. 10-*bis*, comma 5, prevede la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per il reato in esame nell'ipotesi in cui l'autore sia stato respinto o espulso ex art. 10, comma 2, d.lgs. n. 286/1998.

Anche sotto tale profilo l'articolo richiamato appare però in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'articolo 3 della Costituzione oltre che con il principio di colpevolezza di cui all'art. 27 della Costituzione.

Infatti a norma dell'art.14, d.lgs. n. 286/1998 quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti di viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero, sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino. A nonna poi del comma 5-*bis* del medesimo articolo quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, ovvero la permanenza in tale struttura non abbia consentito l'esecuzione — con l'accompagnamento alla frontiera — dell'espulsione o del respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato nel termine di cinque giorni. Il successivo comma 5-*ter* poi prevede che lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

L'esecuzione del provvedimento di espulsione quindi, se non è di fatto rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, risulta quantomeno ricollegata a circostanze comunque attinenti all'organizzazione della suddetta autorità (la disponibilità di posti in un dato giorno ad un determinato orario nei centri di identificazione ed espulsione) che nulla hanno a che vedere con il comportamento dello straniero e quindi in alcun modo allo stesso imputabili dal punto di vista soggettivo. Ne consegue che l'accertamento giudiziale di condotte identiche in soggetti distinti — l'illegale trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato con successivo decreto di espulsione — potrà condurre ad effetti differenti (sentenza di non luogo a procedere o sentenza di condanna) a seconda che l'amministrazione riesca e possa nel singolo caso specifico dare esecuzione al decreto di espulsione o, al contrario, non avendone la possibilità., impartisca allo straniero, in persona del questore, l'ordine di lasciare il territorio (evidentemente con mezzi propri ed a proprie spese) nel termine di 5 giorni.

Tale risultato contrasta appunto sia con l'art. 3 che con l'art. 27 della Costituzione.

Con l'art. 3 in quanto la norma censurata impone, al termine del complessivo procedimento di espulsione, l'applicazione della sanzione penale (quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter*) ad un soggetto la cui condotta in nulla differisce da quella di un altro soggetto che tuttavia, per condizioni che prescindono dalla sua volontà e dal suo comportamento (l'esecuzione del provvedimento di espulsione a cura dell'autorità amministrativa), dovrà essere prosciolto con la sentenza ex art. 529 cod. proc. pen.

La norma contrasta invece con l'articolo 27 Cost. in quanto subordina l'accertamento della responsabilità penale o, al contrario, dei presupposti per la sentenza ex art. 529 cod. proc. pen. al comportamento di un soggetto (la P.A.) terzo rispetto allo straniero.

È pur vero che nell'ipotesi di mancata esecuzione dell'espulsione con conseguente ordine del questore si potrebbe eccepire che il mancato abbandono del territorio da parte dello straniero ovvero l'inottemperanza all'ordine del Questore costituisce un fatto volontario dello straniero che interrompe il nesso di causalità tra la stessa mancata esecuzione dell'espulsione e la sanzione finale di cui all'art. 14, comma 5-*ter* ma è altrettanto vero che la disparità di trattamento generata dalla norma va individuata, dal punto di vista cronologico, nel momento stesso in cui lo straniero — rispetto al quale non vi è stata la possibilità di dare esecuzione all'espulsione — diventa destinatario dell'ordine del questore di lasciare il territorio, con mezzi propri ed a proprie spese.

Se è illegittima — per disparità di trattamento — la ricezione dell'ordine del questore allora risulta conseguente illegittimo l'onere imposto allo straniero di lasciare il territorio con mezzi propri ma disattendendo l'ordine lo straniero incorrerà automaticamente nel reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*.

Nel caso specifico l'imputato ha ricevuto l'ordine del questore di lasciare il territorio nel termine di 5 giorni proprio perché non vi erano posti nei C.I.E. e la valutazione del profilo di disparità di trattamento introdotto dall'art. 10-*bis* assume quindi rilevanza diretta per la decisione.



d) La norma in esame risulta anche non conforme a quanto previsto dalla direttiva n. 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Infatti al «considerando» n. 10 la richiamata direttiva stabilisce che «se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria. Si dovrebbe prevedere una proroga del periodo per la partenza volontaria allorché lo si ritenga necessario in ragione delle circostanze specifiche del caso individuale. Al fine di promuovere il rimpatrio volontario, gli Stati membri dovrebbero prevedere maggiore assistenza e consulenza al rimpatrio e sfruttare al meglio le relative possibilità di finanziamento offerte dal Fondo europeo per i rimpatri».

E in aderenza a tale premessa l'art. 7 comma 1 della direttiva stabilisce quella che deve costituire la regola per la normale esecuzione del provvedimento di espulsione:

«La decisione di rimpatrio fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa fra sette e trenta giorni, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi 2 e 4.

Le eccezioni a tale principio sono previste dal comma 4, dell'art. 7, che prevede che «Se sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni» e dall'art. 2 comma 2 lettera b) che stabilisce che «gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o sottoposti a procedure di estradizione».

Senonché vi è da rilevare che l'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 risulta avere rovesciato il rapporto tra regola ed eccezione.

Infatti non può non tenersi conto che l'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 prevede quale modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica cosicché, avendo l'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 elevato a reato qualunque ingresso o soggiorno irregolare nel territorio dello Stato italiano, l'accompagnamento coattivo non rappresenta più l'eccezione rispetto al rimpatrio volontario previsto dal comma 1 dell'art. 7 della direttiva ma diventa la regola sull'evidente presupposto che il rimpatrio sia sempre da classificare come «sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale» (art. 2, comma 2, lett. b) direttiva) oppure che vi sia, in ogni caso di irregolarità dell'ingresso o del trattenimento, sempre e comunque pericolo di fuga o che il soggetto costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la pubblica sicurezza o per la sicurezza nazionale (art. 7, comma 4 direttiva).

L'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 appare quindi contrario alla direttiva comunitaria e quindi all'art. 117 della Costituzione in base al quale la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'art. 20 della richiamata direttiva assegna agli Stati membri il termine del 24 dicembre 2010 per adeguarsi; potrebbe quindi sostenersi che, non avendo la legge n. 94/2009 dato esecuzione alla direttiva, venga meno il presupposto per il giudizio di valutazione della conformità della norma suddetta rispetto alla direttiva.

Tuttavia vanno svolte le seguenti considerazioni.

L'art. 22 della direttiva stabilisce che la medesima entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e quindi alla data dell'8 agosto 2009 (data di entrata in vigore della legge n. 94/2009) la direttiva era già entrata in vigore da diversi mesi. Ciò premesso va osservato che il termine del 24 dicembre 2010 è un termine ultimo che, come tale, non impedisce di certo agli Stati membri di adeguarsi alla direttiva prima della scadenza del termine.

Orbene, per sostenere che l'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 non risulti contrario alla direttiva e quindi all'art. 117 Cost. bisognerebbe ritenere che la norma qui censurata sia stata emanata con la volontà di eliminare o almeno di modificare la stessa prima della scadenza del termine ultimo concesso allo Stato italiano per adeguarsi alla direttiva.

Appare però alquanto forzato ritenere che la normativa emanata debba considerarsi a tempo, determinato in quanto la medesima non prevede, quanto alla sua efficacia, alcuna limitazione temporale né tale delimitazione temporale può desumersi indirettamente da alcuna disposizione o risulta dalla *ratio* della norma, pur estensivamente interpretata.

Appare al contrario maggiormente conforme ai criteri di interpretazione della legge ritenere che la legge n. 94 del 15 luglio 2009 abbia voluto dare esecuzione alla direttiva in anticipo rispetto al termine ultimo di scadenza del 24 dicembre 2010 ed in tale misura risulti non rispettosa della direttiva e quindi dell'art. 117 Cost.

Per i motivi esposti l'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 risulta in contrasto con le seguenti norme costituzionali: art. 3, art. 27, art. 117.



P. Q. M.

Visti gli articoli 137 Cost., 1, legge n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Ritenuto che il giudizio penale non possa essere definito indipendentemente dalla decisione in merito al profilo di incostituzionalità dedotto;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 con riferimento agli articoli 3, 27 e 117 della Costituzione.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Missaglia, addì 1° ottobre 2009

Il giudice di pace: BAGALÀ

09C0714

N. 293

*Ordinanza del 28 agosto 2009 emessa dal Tribunale di Vicenza
nel procedimento civile promosso dal Cazzanello Rita contro Gemma s.r.l. ed altri 2*

Procedimento civile - Interruzione del processo per intervenuta dichiarazione di fallimento di parte costituita - Termine di sei mesi per la prosecuzione o la riassunzione del processo interrotto - Decorrenza dalla data dell'interruzione determinata, ai sensi dell'art. 43, comma terzo, della legge fallimentare, dall'apertura del fallimento - Eccepita estinzione del giudizio per intempestività della riassunzione effettuata dalla parte interessata - Decorrenza del termine per la riassunzione del processo, ad opera di parte diversa da quella fallita, dalla data dell'interruzione per intervenuta dichiarazione di apertura del fallimento ex art. 43, comma terzo, della legge fallimentare, anziché dalla data dell'effettiva conoscenza dell'evento interruttivo - Incidenza sul diritto di difesa della parte interessata alla prosecuzione del giudizio ed estranea all'evento interruttivo - Asserita violazione dei principi del contraddittorio e della parità delle parti processuali.

- Codice di procedura civile, art. 305, nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 46, comma 14, della legge 18 giugno 2009, n. 69.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

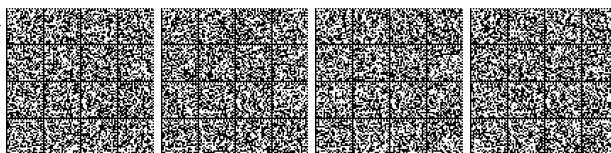
A scioglimento della riserva 24 giugno 2009, osserva quanto segue.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione notificato il 18 aprile 2006 Cazzanello Rita proponeva opposizione al decreto ingiuntivo n. 407/2006 emesso a suo carico il 14 febbraio 2006 da questo tribunale e notificato all'ingiunta il 9 marzo 2006. Conveniva pertanto l'ingiungente Gemma s.r.l.

La convenuta si costituiva con comparsa depositata il 2 febbraio 2007.

All'udienza del 2 febbraio 2007 il giudice concedeva la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo e ordinava la chiamata in causa di Gebo Pellami s.n.c.



La terza chiamata Gebo Pellami s.n.c. si costituiva con comparsa datata 20 luglio 2007 e depositata in pari data.

All'udienza del 20 luglio 2007 il giudice concedeva alle parti i termini previsti dall'art. 183, sesto comma c.p.c. e rinviava al 19 giugno 2008 per l'ammissione delle prove.

Con atto depositato il 20 gennaio 2008 interveniva in causa Rap s.r.l. società unipersonale, assumendo di essere cessionaria del credito di Gemma s.r.l. oggetto del decreto ingiuntivo opposto.

L'udienza del 19 giugno 2008 era rinviata d'ufficio al 1° ottobre 2008. A tale udienza comparivano i soli difensori di parte attrice, della terza chiamata Gebo Pellami s.n.c. e della terza intervenuta Rap s.r.l. L'attrice opponente dimetteva visura camerale dalla quale risultava che la convenuta opposta Gemma s.r.l. era stata dichiarata fallita dal Tribunale di Verona in data 11 marzo 2008. Il giudice, visto l'art. 43, legge fallimentare, dichiarava il processo interrotto.

Con ricorso depositato il 19 marzo 2009 l'attrice Cazzanello Rita riassumeva il processo e chiedeva fosse fissata l'udienza per la prosecuzione. Il giudice fissava udienza al 24 giugno 2009.

Con atto depositato il 3 giugno 2009 si costituiva il fallimento Gemma s.r.l. chiedendo, in via preliminare, che fosse dichiarata l'avvenuta estinzione del processo per omessa tempestiva riassunzione nel termine di sei mesi dalla data di dichiarazione del fallimento.

All'udienza del 24 giugno 2009 parte attrice contestava che fosse decorso il termine di sei mesi previsto dall'art. 305 c.p.c., giacché riteneva che tale termine decorresse, anche dopo la modifica dell'art. 43 l.f., dalla data di dichiarazione in udienza dell'intervenuto fallimento e non dalla data della sentenza di fallimento. Chiedeva, in subordine, che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 305 c.p.c. Il fallimento Gemma s.r.l. insisteva nella propria eccezione di estinzione del processo. Il giudice si riservava.

Rilevanza della questione.

Questo giudice intende sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 305 c.p.c. nella parte in cui, per l'ipotesi di sopravvenuto fallimento di una delle parti costituite e di conseguente interruzione del processo, fa decorrere il termine per la riassunzione del processo dalla data dell'interruzione e non dalla data in cui le parti hanno avuto di fatto conoscenza dell'evento interruttivo.

Sono applicabili al processo, *ratione temporis*, l'art. 305 c.p.c. nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 e l'art. 43 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267 nel testo risultante dalle modifiche apportate con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

L'articolo 305 c.p.c. riformato si applica infatti solo ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge n. 69/09 e quindi non trova applicazione nel presente giudizio.

La questione appare peraltro rilevante anche con riguardo al testo modificato dell'art. 305 c.p.c., ove è previsto un termine più breve per la riassunzione del processo estinto.

L'art. 43 l.f. come integrato dal d.lgs 9 gennaio 2006, n. 5 è applicabile alla fattispecie in esame, a norma degli artt. 150 e 153 del medesimo decreto legislativo, perché il fallimento di Gemma s.r.l. è stato dichiarato dopo l'entrata in vigore della riforma, cioè dopo il 16 luglio 2006 (e peraltro la norma di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 5/06 è applicabile anche ai processi pendenti trattandosi di norma processuale).

Fino alla modifica della legge fallimentare operata nel 2006, nel caso di fallimento della parte costituita, l'interruzione del processo a norma dell'art. 300, commi primo e secondo c.p.c., conseguiva alla dichiarazione in giudizio o alla notificazione dell'evento da parte del procuratore costituito per la fallita. Il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 con l'art. 41, ha aggiunto all'art. 43 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267 il seguente comma: «L'apertura del fallimento determina l'interruzione del processo». La modifica è stata interpretata nel senso che il fallimento della parte determina automaticamente l'interruzione del processo, senza necessità di dichiarazione in giudizio o di notificazione alle parti dell'evento. In tal senso si è espressa anche la Corte di cassazione nella sentenza delle sezioni unite 20 marzo 2008 n. 7443. Né d'altronde pare possa esservi spazio per una diversa interpretazione della norma, la quale, ove non le fosse attribuito il detto significato, verrebbe ad essere del tutto pleonastica giacché comunque, l'interruzione del processo come conseguenza della perdita della capacità della parte fallita di stare in giudizio, sarebbe già prevista dall'art. 300 c.p.c.

Nel processo in oggetto la questione è rilevante perché il deposito del ricorso in riassunzione (19 marzo 2009) è avvenuto dopo che era già decorso il termine di sei mesi dalla data del fallimento (11 marzo 2008) e pertanto l'applicazione dei citati articoli 43 l.f. e 305 c.p.c. porterebbe all'accoglimento dell'eccezione di estinzione del processo. Per di più nel caso di specie l'estinzione del processo avrebbe conseguenze particolarmente gravi per l'attrice perché determinerebbe la definitiva esecutività del decreto ingiuntivo opposto, a norma dell'art. 653 c.p.c.

Va precisato che al momento della dichiarazione di interruzione del processo (l'udienza 1° ottobre 2008, nel corso della quale lo stesso procuratore di Cazzanello Rita dichiarò a verbale di avere preso conoscenza del fallimento della convenuta) il termine semestrale, tenuto conto della sospensione feriale, non era ancora spirato. Esso è spirato infatti il 27 ottobre 2008.



Il fatto che prima del decorso del termine perentorio di cui all'art. 305 c.p.c. la parte avesse conoscenza dell'evento interruttivo non appare tuttavia decisivo per affermare che non vi sia stata nel caso in esame la violazione del diritto alla difesa e del diritto all'eguaglianza delle parti nel processo: violazione nella quale, secondo quanto si andrà a dire, si concreta l'illegittimità della norma impugnata. Non è noto il momento in cui l'attrice venne a conoscenza del fallimento e non vi è quindi la prova che ella ne fosse al corrente prima dell'udienza del 1° ottobre 2008. Risulta, perciò, che nel caso in esame la parte attrice avrebbe avuto a disposizione un termine assai breve (meno di un mese), e del tutto insufficiente — anche avuto riguardo al termine fissato come regola dal codice di rito — per valutare l'opportunità di proseguire nell'attività processuale oppure di lasciare che il processo di estinguesse.

Non manifesta infondatezza della questione. Norme costituzionali violate.

Ritiene questo giudice che la questione sollevata dalla parte attrice non sia manifestamente infondata. La modifica della legge fallimentare fa sì che il fallimento della parte costituita produca l'effetto automatico dell'interruzione del processo così come già previsto dagli articoli 299, 300, comma terzo e 301 c.p.c. per le ipotesi, rispettivamente, della morte o perdita della capacità di stare in giudizio della parte non ancora costituita; della medesima evenienza con riguardo alla parte costituita personalmente; della morte, radiazione o sospensione del procuratore della parte costituita. In tutte queste ipotesi la Corte costituzionale è intervenuta per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 305 c.p.c., nella parte in cui fa decorrere il termine per la riassunzione dall'interruzione del processo, anziché dal momento in cui le parti hanno avuto conoscenza dell'evento (Corte cost. 15 dicembre 1967 n. 139 con riguardo all'art. 301 c.p.c.; Corte cost. 6 luglio 1971, n. 159 con riguardo all'art. 299 ed al terzo comma dell'art. 301 c.p.c.). Anche con riferimento all'analogo problema della decorrenza del termine per la prosecuzione del processo sospeso dalla cessazione della causa della sospensione anziché dalla conoscenza che ne abbiano le parti la Corte costituzionale, con sentenza 4 marzo 1970 n. 34, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 297 comma primo c.p.c. richiamando argomenti simili a quelli sviluppati con riferimento alle ipotesi di interruzione del processo.

L'art. 305 c.p.c. dispone che il processo debba essere proseguito o riassunto entro il termine perentorio di sei mesi (ora tre mesi) dall'interruzione, pena l'estinzione del processo. La chiara formulazione della norma non pare consentire interpretazioni diverse da quella riferita, o costituzionalmente orientate. Il *dies a quo* per il decorso del termine perentorio indicato dall'articolo 305 è la data dell'interruzione del processo: nei casi in cui l'interruzione si produce automaticamente al verificarsi dell'evento, senza necessità che esso sia dichiarato in giudizio o notificato alle parti, il termine decorre direttamente dall'evento, a prescindere dalla conoscenza o meno che le parti abbiano dell'evento. Una differente interpretazione, che distingua il momento dell'interruzione del processo dal momento in cui inizia a decorrere il termine per la riassunzione, sembra in effetti preclusa dalla lettera della norma. Ed infatti la Corte costituzionale ha sentito l'esigenza di intervenire con pronunce di illegittimità dell'art. 305 c.p.c. in tutti gli altri casi in cui il codice prevede il prodursi automatico dell'effetto interruttivo al verificarsi dell'evento.

È tutt'altro che improbabile, anche considerati i normali tempi di svolgimento di un processo civile e la durata dei rinvii da un'udienza all'altra, che la parte diversa da quella che fallisce resti ignara del fallimento della controparte anche per lungo tempo. Può quindi accadere che la parte non venga a conoscenza del fallimento se non dopo l'avvenuto decorso del termine di legge per la riassunzione o comunque, come nel caso di specie, a ridosso della scadenza del detto termine.

Gli articoli 16 e 17 della legge fallimentare prevedono in verità forme di pubblicità volte a rendere noto ai terzi il fallimento e solo dalla data di iscrizione della sentenza nel registro delle imprese la pronuncia produce effetto riguardo ai terzi. Tuttavia appare incongruo imporre alla parte di operare continue verifiche nei registri per controllare se la controparte è fallita e se quindi ha cominciato a correre il termine perentorio previsto da considerare per evitare l'estinzione del processo. La parte *in bonis* è posta, dal meccanismo che si configura a seguito della modifica dell'art. 43 l.f., in una posizione di svantaggio rispetto alla parte fallita perché ad essa è imposto l'onere di svolgere indagini onerose onde evitare che l'ignoranza del fallimento dell'avversario possa far maturare preclusioni a suo danno, con esiti anche assai gravi, come nel caso dei giudizi di impugnazione. Viceversa un comportamento malizioso, o anche solo negligente, della curatela, consistente nel mero astenersi dal dare notizia all'altra parte del fallimento, può trasformare un istituto come quello dell'interruzione, volto di per sé a garantire la parte interessata dall'evento dal rischio che il processo prosegua in un momento nel quale essa non può svolgere attività difensiva, in uno strumento per danneggiare, anche in modo irreparabile, la controparte ignara. Ciò appare incompatibile con quanto dispone l'art. 111 secondo comma della Costituzione perché altera il regolare svolgimento del contraddittorio e contrasta con il principio di eguaglianza tra le parti in lite.

La norma impugnata risulta in contrasto anche con l'art. 24, secondo comma della Costituzione, che riconosce il diritto inviolabile alla difesa. La parte interessata alla prosecuzione del giudizio ed estranea all'evento interruttivo non



ha assicurato il diritto di difesa in modo effettivo ed adeguato perché è messa nella condizione di subire il rischio che un evento a lei ignoto, e non conoscibile secondo canoni di ordinaria diligenza, vada a pregiudicare la possibilità di difendere le proprie ragioni nel processo, patendo anche conseguenze assai gravi derivanti dall'estinzione del giudizio.

Per ricondurre ad equità il sistema, come modificato a seguito della riforma del 2006 della legge fallimentare, appare necessario prevedere, come già fatto mediante le citate pronunce della Corte costituzionale relative agli articoli 299, 300 e 301 c.p.c., che, anche per il caso del fallimento della parte costituita e di conseguente interruzione del processo ex art. 43 l.f., il termine di cui all'art. 305 c.p.c. decorra non dal momento dell'interruzione ma dal momento in cui le parti ne hanno conoscenza effettiva, e non meramente presunta ai sensi degli articoli 16 e 17 della legge fallimentare. La presente questione è già stata sollevata dal Tribunale di Biella con ordinanza di rimessione 6 marzo 2009, annotata come n. 165 del 2009 nel Reg. Ord. e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 giugno 2009, n. 24.

P. Q. M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 24, secondo comma e 111, secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 305 c.p.c. nella parte in cui prevede, nel caso di fallimento della parte costituita, che il termine perentorio per la riassunzione del processo decorra, per le parti diverse da quella fallita, dalla data dell'interruzione anziché dalla data in cui tali parti ne abbiano avuta effettiva conoscenza;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone che, assieme agli atti del processo, sia trasmessa alla Corte costituzionale anche l'attestazione del perfezionamento delle notificazioni e comunicazioni previste dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Vicenza, 19 agosto 2009

Il giudice: MORSIANI

09C0715

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-049) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 8,00

