

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 151° - Numero 3

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 gennaio 2010

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. 1. Sentenza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Esclusione della valutazione d'impatto ambientale o valutazione d'incidenza per rinnovi di concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della legge - Prevista sanatoria, subordinata al pagamento di una sanzione pecuniaria amministrativa di importo unico, per perforazioni non autorizzate finalizzate alla captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disciplina impugnata, *medio tempore* inattuata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, artt. 33, comma 10, e 45.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95 e 96, comma 6.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Fissazione di proroga quinquennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443 del 1927 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta norma regionale sostitutiva di quella contestata, medio termine attuata - Carattere non soddisfacente della disciplina sopravvenuta - Impossibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, art. 44, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 96, comma 8.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Fissazione di proroga quinquennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443 del 1927 - Contrasto con la normativa nazionale che stabilisce il principio della temporaneità delle derivazioni e il loro limite massimo di durata in trenta anni quale standard di tutela ambientale da applicarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, art. 44, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 96, comma 8.

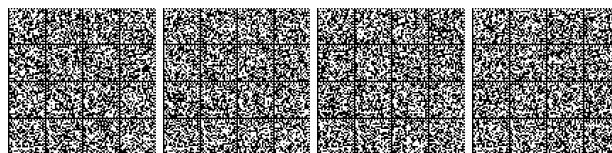
Pag. 1

N. 2. Sentenza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Misure per l'attuazione, ad opera della Regione, degli interventi prioritari già posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro - Omesso raccordo istituzionale tra gli organi regionali e il commissario *ad acta* - Ricorso del Governo - Riferibilità del ricorso alle sole disposizioni della legge regionale concernenti il settore sanitario.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, commi 65, 69, lettere b) e c), 73, 79, 80, 81, 82 e 85.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.



Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Attribuzione agli organi ordinari della Regione di competenze ormai assegnate al commissario *ad acta* nominato dal Governo per attuare il piano - Violazione del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 85.
- Costituzione, art. 120, secondo comma (artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma).

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Individuazione degli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta*, senza indicazione dei destinatari degli interventi - Ricorso del Governo - Ritenuta irragionevolezza delle disposizioni denunciate, asserita lesione dei principi di buon andamento, di copertura finanziaria, di leale collaborazione, nonché del potere sostitutivo dello Stato - Disposizione priva di autonomo contenuto precettivo, idonea a ledere le prerogative del commissario *ad acta* nominato dal Governo ad attuare il piano - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 65.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Previsione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e di incentivi all'esodo del personale del comparto sanitario - Misure incoerenti rispetto all'obiettivo di riequilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 - Irragionevolezza intrinseca e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 69, lettere b) e c).
- Costituzione, art. 3 e 97 (artt. 5, 81, quarto comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma).

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze e altre tipologie contrattuali - Ricorso del Governo - Intervenuta modifica della disposizione denunciata nel senso dell'attribuzione al commissario *ad acta* del potere di esprimere il suddetto parere - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 73.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Proroga automatica (fino al 30 giugno 2010) dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008 - Contrasto con la deliberazione governativa di commissariamento della Regione inadempiente - Conseguente violazione del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, commi 79, 80, 81 e 82.
- Costituzione, art. 120, secondo comma; d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), art. 4, comma 2; (Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma).....



N. 3. Sentenza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Ecceputa inammissibilità della questione per mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Mancata motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Irragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, con conseguente violazione delle garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie normativamente assimilabile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 20

N. 4. Sentenza 15 dicembre 2009 - 14 gennaio 2010.

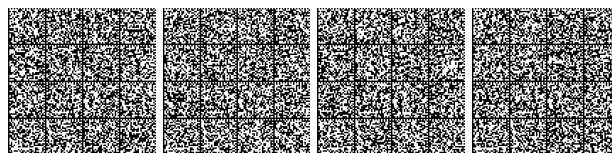
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Norme della Regione Campania - Previsto collegamento dei candidati alla Presidenza della Giunta regionale a liste o a coalizioni di liste provinciali - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa costituzionale che individua, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, i candidati alla Presidenza della Giunta regionale nei capilista delle liste regionali - Perfezionamento delle procedure di approvazione dello statuto in parallelo a quelle della legge regionale impugnata - Conseguente sussistenza della scansione temporale idonea a garantire complementarietà e integrazione tra statuto e legge regionale richiesti dal parametro evocato - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

Elezioni - Norme della Regione Campania - Premio di maggioranza - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa costituzionale che individua, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, i candidati alla Presidenza della Giunta regionale nei capilista delle liste regionali - Perfezionamento delle procedure di approvazione dello statuto in parallelo a quelle della legge regionale impugnata - Conseguente sussistenza della scansione temporale idonea a garantire complementarietà e integrazione tra statuto e legge regionale richiesti dal parametro evocato - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, artt. 6, comma 1, e 3, comma 4.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5; legge 21 dicembre 2005, n. 270.



Elezioni - Norme della Regione Campania - Voto di preferenza - Facoltà per l'elettore di esprimere due preferenze, con riserva della seconda a soggetti appartenenti al genere femminile - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione del principio di uguaglianza, di libertà di voto e asserita introduzione di un'impropria ragione di ineleggibilità - Misura promozionale e non coattiva rivolta a realizzare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 48 e 51; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5. Pag. 29

N. 5. Ordinanza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Svincolo del maso chiuso - Imposizione al proprietario della aggregazione delle particelle già facenti parte del maso ad altri masi - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza, della libertà di iniziativa economica privata e del libero godimento della proprietà privata - Astrattezza della questione per carente descrizione della fattispecie - Inadeguata sperimentazione del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Impossibilità di valutare la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 36, comma 1, come sostituito dall'art. 33, comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 giugno 2007, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 97 e 117. Pag. 39

N. 6. Sentenza 11 gennaio 2009 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Attribuzione alle commissioni tributarie della giurisdizione esclusiva sulle controversie in materia di fermo amministrativo di beni immobili registrati - Asserita violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Inadeguata sperimentazione del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 19, comma 1, lett. *e-ter*), aggiunta dall'art. 35, comma 26-*quinquies*, decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 102, secondo comma. Pag. 42

N. 7. Ordinanza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Locazione di immobili urbani ad uso abitativo - Successione nel contratto in caso di cessazione volontaria della convivenza *more uxorio* - Mancata previsione del diritto del convivente di succedere al conduttore in assenza di prole naturale nel nucleo coabitante - Asserita irragionevolezza nonché violazione del diritto fondamentale all'abitazione - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 6, terzo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3. Pag. 45



N. 8. Sentenza 11 - 14 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Costruzione e gestione di impianti, infrastrutture e opere connesse - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Basilicata 24 dicembre 2008, n. 31, art. 10, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lett. s), norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 47

N. 9. Sentenza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per tardività, essendo la norma impugnata contenuta in un precedente testo normativo a suo tempo non impugnato - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per mancata motivazione delle censure riferite agli artt. 3 e 97, primo comma, Cost. - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per l'evocazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - Reiezione, stante la possibilità, per lo Stato, di proporre impugnazioni per violazione di qualsiasi parametro costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Dirigenza degli uffici regionali - Ricorso del Governo - Istanza della Regione volta a sollecitare la Corte a sollevare innanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che estende alle Regioni il limite percentuale degli incarichi dirigenziali conferibili ad esterni, per lesione di competenze legislative regionali - Reiezione dell'istanza, stante la non applicabilità della norma nel giudizio di legittimità costituzionale.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6-ter, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Deroga al principio del concorso pubblico non sorretta da specifiche esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarla - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma (art. 3).....

Pag. 48



N. 10. Sentenza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 - Decisione sulle altre disposizioni impugunate riservata a separate pronunce.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Omessa indicazione nelle conclusioni dell'atto di alcune delle disposizioni censurate - Riferibilità, comunque, del ricorso a tutte le disposizioni indicate nella parte motiva.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Preliminare delimitazione dei parametri evocati - Esclusione della riferibilità della questione alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non motivata in relazione a menomazione di attribuzioni spettanti alla Regione.

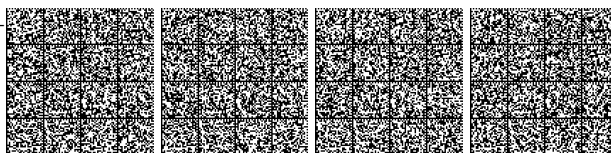
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 3.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Integrazione delle risorse del fondo - Ricorso delle Regione Piemonte - Questione priva di argomenti idonei a suffragarla - Inammissibilità.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, comma 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Ritenuta violazione della competenza regionale residuale legislativa e amministrativa in materia di assistenza e di servizi sociali, del principio di leale collaborazione, del potere regolamentare e dell'autonomia finanziaria regionale - Intervento di politica sociale, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.



Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni con facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici informazioni strumentali alla concessione della provvidenza - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Ritenuta violazione delle competenze regionali in materia di assistenza e di servizi sociali, del principio di leale collaborazione, del potere regolamentare e dell'autonomia finanziaria regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 34 e 36, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.. . . .

Pag. 54

N. 11. Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Intervento della Comunità montana Antigorio Divedro Formazza - Tardivo deposito dell'atto di costituzione in giudizio - Inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni denunciate (art. 2, commi 20, 21, ultimo periodo, e 22, della legge n. 244 del 2007) - Prospettazione carente di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della restante questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Ritenuta esorbitanza dai principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente "coordinamento della finanza pubblica" - Asserita lesione della potestà esclusiva delle Regioni nella materia "comunità montane" nonché dell'autonomia organizzativa delle comunità montane e dei comuni - Questione già ritenuta non fondata - Mancata prospettazione di censure ulteriori rispetto a quelle già scrutinate - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17 e 18.
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 4..

Pag. 63

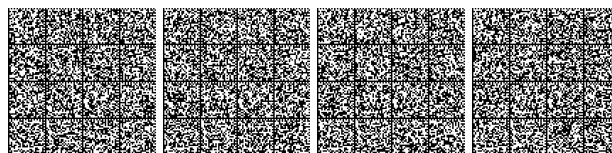
N. 12. Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - Supporti recanti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche o informazioni illegalmente raccolte - Procedure per la distruzione - Denunciata violazione del diritto di azione e di difesa, del principio del contraddittorio tra le parti e nella formazione della prova, nonché dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Sopravvenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della norma censurata, con conseguente modificazione del quadro normativo interessato - Necessità di nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 240, commi 3, 4, 5 e 6, come modificato dall'art. 1 del d.l. 22 settembre 2006, n. 259, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 2006, n. 281.
- Costituzione, artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo, secondo e quarto comma, e 112.

Pag. 67



N. 13. Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Mancata indicazione, nella cartella di pagamento, del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa - Sanzione di nullità applicabile solo alle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati agli agenti a decorrere dal 1° giugno 2008 - Ritenuta violazione degli artt. 53 e 136 Cost. - Prospettazione generica delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 246 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 53 e 136.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Mancata indicazione, nella cartella di pagamento, del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa - Sanzione di nullità applicabile solo alle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati agli agenti a decorrere dal 1° giugno 2008 - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, anche in relazione alle disposizioni dello statuto del contribuente, nonché del diritto alla difesa e al giusto processo - Questioni già dichiarate non fondate e manifestamente infondate con precedenti pronunce - Manifesta infondatezza.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 246 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111; legge 17 luglio 2000, n. 212, artt. 3 e 7.....

Pag. 71

N. 14. Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Rifiuti - Disciplina concernente la bonifica di siti contaminati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 9 aprile 2009, n. 10, artt. 8, commi 1 e 3, 9, comma 1, 10, comma 1, e 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 240, comma 1, 242, comma 1, 243 e 251, commi 1 e 2; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 17; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.....

Pag. 76

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 dicembre 2009 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

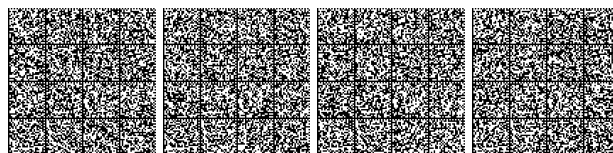
Radiotelevisione - Norme della Regione Piemonte - «Sistema Integrato della Comunicazione» (SIC) - Definizione - Difformità rispetto al testo unico della televisione, per la mancata inclusione nel SIC della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» - Lamentata violazione di principi fondamentali posti dalla normativa statale per la disciplina del mercato al fine di impedire il formarsi di posizioni dominanti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, artt. 2, comma 1, lett. l), e 12.

— X —



- Radiotelevisione - Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Canone RAI - Autorizzazione alla Giunta regionale a promuovere intese con il Ministro dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta - Contrasto con le norme nazionali contenenti la disciplina del canone, che escludono un intervento della Regione nell'utilizzo del tributo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario e contabile dello Stato.**
- Legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25, art. 8, comma 2.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246; d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, art. 47. Pag. 79
- N. 108. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 30 dicembre 2009 (della Regione Piemonte).
- Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Dirigenza pubblica - Incarichi di funzioni dirigenziali - Impossibilità di conferire a soggetti esterni più del 10 per cento della dotazione organica, nel caso di dirigenti appartenenti alla prima fascia, e più dell'8 per cento nel caso di dirigenti della seconda fascia, nonché durata degli incarichi limitata a 3 e 5 anni, a seconda del tipo di funzione dirigenziale - Lamentata interferenza sulle modalità di accesso al pubblico impiego regionale o, in subordine, introduzione di norma di dettaglio in materia di competenza concorrente - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata lesione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia della organizzazione dei propri uffici o, in subordine, della competenza legislativa concorrente.**
- D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. f), secondo capoverso, che introduce i commi 6-bis e 6-ter all'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
 - Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto. Pag. 81
- N. 321. Ordinanza della Corte di cassazione del 14 settembre 2009.
- Elezioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale - Ineleggibilità del legale rappresentante e dei direttori di una struttura sanitaria o socio-sanitaria prevista che intrattenga rapporti contrattuali con l'USL regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di eccezionalità delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.**
- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20, art. 2, comma 1, lett. r).
 - Costituzione, artt. 3 e 51. Pag. 83
- N. 322. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Campania del 13 ottobre 2008.
- Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sentenza della Commissione tributaria regionale di accoglimento dell'appello proposto dall'amministrazione finanziaria soccombenente in prime cure - Esecuzione in pendenza di ricorso per cassazione - Istanza del contribuente per la sospensione dell'esecuzione della sentenza e dei conseguenti atti dell'amministrazione finanziaria e dell'agente della riscossione (in specie, iscrizione a ruolo dell'intero tributo e iscrizione di ipoteca preordinata all'espropriazione immobiliare) - Ritenuta esclusione della tutela cautelare anche nel caso in cui la relativa esigenza si manifesti solo in seguito alla pronuncia di secondo grado - Omessa previsione che la sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, possa essere sospesa, in unico grado cautelare, allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Lesione del diritto di difesa del contribuente - Violazione dei principi del giusto processo, garantiti, altresì, dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Contrasto con il divieto costituzionale di escludere o di limitare la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione - Riferimento alle pronunce della Corte costituzionale nn. 119/2007, 325/2001, 217/2000 e 165/2000.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1 [*rectius*: art. 49].
 - Costituzione, artt. 3, 10 [in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali], 23, 24, 111 e 113. Pag. 88



N. 323. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 27 maggio 2009.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool e reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Modifiche normative recate dal decreto-legge n. 92 del 1998 - Previsione del sequestro preventivo e, in caso di sentenza di condanna ovvero di applicazione di pena su richiesta delle parti, della confisca obbligatoria del veicolo, non appartenente a terzo estraneo, con il quale è stato commesso il reato - Applicazione anche ai reati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2008 - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'imputato dei medesimi reati cui non sarebbero irrogabili altre sanzioni, aventi pari grado di afflittività, per le quali, stante la natura formale di pena, vige il principio di irretroattività della normativa più sfavorevole - Contrasto con l'art. 7 della CEDU, secondo cui non può essere inflitta una pena più grave di quelle che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato.

- Codice penale, artt. 200 e 236; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 186, comma 2, lett. c), e 187, comma 1, ultimo periodo, modificati dall'art. 4, comma 1, lett. b), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 94

N. 324. Ordinanza del Giudice di pace di Gubbio del 15 ottobre 2009.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Attribuzione alla competenza del giudice di pace - Applicabilità dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva - Disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di reato più grave di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di necessaria offensività - Contrasto con il principio di colpevolezza, a fronte di qualsiasi riferimento nella fattispecie all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Lesione del principio di solidarietà - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis (introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e art. 16, comma 1, ultimo periodo (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. d), legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, comma secondo, 27 e 117, primo comma, in relazione al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146), artt. 5, 6 e 16; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 13, 14 e 23.

Pag. 98



N. 325. Ordinanza del Giudice di pace di Gubbio del 15 ottobre 2009.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Attribuzione alla competenza del giudice di pace - Applicabilità dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva - Disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di reato più grave di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di necessaria offensività - Contrasto con il principio di colpevolezza, a fronte di qualsiasi riferimento nella fattispecie all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Lesione del principio di solidarietà - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis* (introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e art. 16, comma 1, ultimo periodo (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, comma secondo, 27 e 117, primo comma, in relazione al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146), artt. 5, 6 e 16; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 13, 14 e 23.

Pag. 103

N. 326. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 2 novembre 2009.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza - 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 personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- 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. 2, 3, 25, comma secondo, e 97, primo comma.

Pag. 109





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 1

Sentenza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Esclusione della valutazione d'impatto ambientale o valutazione d'incidenza per rinnovi di concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della legge - Prevista sanatoria, subordinata al pagamento di una sanzione pecuniaria amministrativa di importo unico, per perforazioni non autorizzate finalizzate alla captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disciplina impugnata, *medio tempore* inattuata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, artt. 33, comma 10, e 45.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95 e 96, comma 6.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Fissazione di proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443 del 1927 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta norma regionale sostitutiva di quella contestata, *medio termine* attuata - Carattere non satisfattivo della disciplina sopravvenuta - Impossibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, art. 44, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 96, comma 8.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - Fissazione di proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443 del 1927 - Contrasto con la normativa nazionale che stabilisce il principio della temporaneità delle derivazioni e il loro limite massimo di durata in trenta anni quale standard di tutela ambientale da applicarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8, art. 44, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 96, comma 8.

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. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45 della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2008 e iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2008.



Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2008 e depositato il successivo 15 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45 della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 32 dell'11 agosto 2008.

1.1. — Il ricorrente — rammentato che il denunciato comma 10 dell'art. 33 stabilisce che «Non sono assoggettate a valutazione d'impatto ambientale o valutazione d'incidenza i rinnovi delle concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge» — deduce il contrasto della disposizione con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., giacché «adottata in un ambito di competenza esclusiva dello Stato e contrastante con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come recepiti nel nostro ordinamento» in forza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, si assume nel ricorso che le anzidette concessioni riguardano lo sfruttamento dei giacimenti di acque minerali naturali o di acque termali riconosciuti coltivabili ed idoneamente captati (art. 4 della legge regionale n. 8 del 2008), rispetto alla cui gestione la Regione Campania si è impegnata, in forza dell'art. 1, comma 3, della medesima legge regionale, ad assicurare «il costante raccordo con gli indirizzi generali della programmazione nazionale e della pianificazione di bacino in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

La difesa erariale osserva, altresì, che il rilascio delle concessioni di acque minerali naturali e delle acque di sorgente è condizionato dall'esigenza «di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni di cui al Piano di tutela delle acque che, all'esito di un complesso procedimento istruttorio, viene predisposto dalle Autorità di bacino ed approvato dalle regioni» e che il predetto Piano è soggetto a revisioni ed aggiornamenti ogni sei anni.

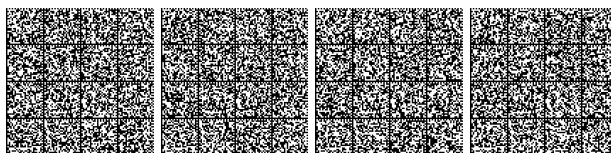
Sarebbe, pertanto, evidente la necessità di un «costante monitoraggio» del complessivo sistema di sfruttamento delle acque, in ragione della «nota insufficienza della materia prima in questione» e ciò al fine di «impedire che forme di utilizzo incontrollato possano determinare ricadute negative sul più vasto bacino».

Ne consegue, secondo il ricorrente, che il censurato comma 10 dell'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2008, consentendo «la sottrazione alla procedura di valutazione d'impatto ambientale di intere categorie di progetti di opere nuove connesse ai rinnovi delle concessioni in corso da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della legge predetta», determinerebbe una «evidente elusione delle norme di derivazione comunitaria contenute nel d.lgs. n. 152/2006», ponendosi anche in contrasto con l'indirizzo interpretativo seguito dalla Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza 7 gennaio 2004 (C-201/02, Delena Wells).

Pertanto, la disposizione impugnata impedirebbe la verifica della «permanenza della compatibilità [...] con i mutamenti delle condizioni territoriali ed ambientali eventualmente sopravvenuti» anche in ipotesi di rinnovo della concessione «correlata ad opere a suo tempo già sottoposte alla procedura di valutazione d'impatto ambientale».

Inoltre, la medesima norma censurata si porrebbe in contrasto con i principi della disciplina di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 152 del 2006, «che sottopone a regolazione dell'Autorità concedente finalizzata a garantire il minore deflusso vitale nei corpi idrici di tutte le concessioni di derivazione di acque pubbliche».

In definitiva, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il denunciato comma 10 dell'art. 33 «interviene in una materia come quella dell'ambiente e dell'ecosistema devoluta alla competenza esclusiva dello Stato [...] con l'effetto di svuotare di contenuti il controllo dell'Autorità pubblica sullo sfruttamento di una risorsa limitata come è l'acqua esponendo a pericolo di pregiudizio le matrici ambientali».



1.2. — Il ricorrente denuncia, altresì, il comma 8 dell'art. 44 della legge regionale n. 8 del 2008, il quale correla alla sua entrata in vigore la proroga per cinquanta anni delle «concessioni perpetue date senza limiti di tempo». Con ciò la norma violerebbe il principio posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel sostituire il primo comma dell'art. 21 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Ad avviso della difesa erariale, il principio della temporaneità delle derivazioni rivestirebbe «importanza cruciale per consentire il riespandersi dell'interesse generale ad un uso solidale delle risorse idriche superando i diritti acquisiti dai singoli nel corso di epoche nelle quali i problemi degli approvvigionamenti di acqua non avevano assunto le proporzioni dell'era moderna». Sicché, la disposizione di legge statale innanzi richiamata costituirebbe «l'espressione di uno standard di tutela ambientale che deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale», con conseguente contrarietà della norma regionale denunciata all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «che affida alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione volta alla tutela dell'ambiente».

1.3. — Viene censurato inoltre l'art. 45 della più volte citata legge regionale, il quale prevedrebbe, in relazione alle perforazioni non autorizzate, la possibilità «della sanatoria a favore di coloro i quali abbiano effettuato senza la preventiva autorizzazione una nuova captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005, mediante la presentazione di un'apposita istanza ed il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria».

Un siffatta disciplina — sostiene il ricorrente — sarebbe del tutto difforme da quella contenuta nell'art. 96, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, che limitava la possibilità di sanatoria «per le derivazioni o utilizzazioni di acqua pubblica in tutto o in parte abusivamente in atto a patto che la relativa domanda fosse presentata entro il 30 giugno 2006». Dal canto suo, la disposizione denunciata consentirebbe, invece, «una generale riapertura dei termini fino all'11 agosto 2009 per consentire la sanatoria degli abusi perpetrati fino a tale data, con l'unico limite della connessione della condotta violativa delle leggi di tutela delle acque al possesso di un provvedimento concessorio rilasciato in data anteriore al 31 dicembre 2005».

Secondo l'Avvocatura erariale, la norma denunciata si presterebbe, del tutto irragionevolmente, a determinare effetti altamente pregiudizievoli per gli standards ambientali, incentivando «fenomeni abusivi in una prospettiva temporale che va perfino oltre il momento della pubblicazione della legge regionale».

Inoltre, la previsione, da parte del censurato art. 45, di una sanzione pecuniaria amministrativa ad «importo unico», al cui pagamento è subordinato il rilascio della concessione in sanatoria, fissata in difformità dai parametri di cui al r.d. n. 1775 del 1933, come richiamato dal citato art. 96 — che prevede una graduazione della sanzione in relazione alla gravità del comportamento illecito — comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento «tra soggetti responsabili dei medesimi comportamenti a seconda del luogo del territorio nazionale in cui i medesimi siano posti in essere».

Alla luce delle evidenziate argomentazioni, il ricorrente deduce, pertanto, il contrasto del denunciato art. 45 della legge regionale campana n. 8 del 2008 con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché il richiamato art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006 «costituisce standard di tutela ambientale frutto dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Campania, la quale ha chiesto che il ricorso venga dichiarato «improcedibile, inammissibile e comunque infondato».

La difesa regionale rammenta, preliminarmente, che la giurisprudenza costituzionale ha spesso ribadito che la competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale è «connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti», sicché, in forza di tale «trasversalità», sarebbero possibili «interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sentenze n. 214 del 2005, n. 259 del 2004 e n. 407 del 2002).

Soggiunge, poi, la Regione Campania che la materia delle acque minerali e termali, non essendo contemplata negli elenchi del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., dovrebbe reputarsi di competenza residuale delle Regioni. Di conseguenza, l'intervento legislativo regionale denunciato dovrebbe ritenersi conforme al riparto di competenze fra Stato e Regione nella materia anzidetta; se, poi, esso fosse da ascrivere all'ambito materiale del «governo del territorio», non si riscontrerebbe alcun profilo di censura da parte del ricorrente.



2.1. — In riferimento alla specifica denuncia del comma 10 dell'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2008, la Regione resistente sostiene che la disposizione impugnata sarebbe da considerare come attinente alla materia del «governo del territorio», così da dover rispettare soltanto «gli eventuali standard minimi di salvaguardia che lo Stato ha inteso porre in essere con la disciplina procedurale relativa alla valutazione di impatto ambientale e quella di incidenza». Ciò posto — argomenta ancora la difesa regionale — non si ravviserebbe alcuna disposizione di legge statale che «imponga siffatte valutazioni ad ogni rinnovo di concessioni», precedendo esse la realizzazione di un progetto e non essendo necessario che vengano reiterate ove manchi una modifica sostanziale «allo sfruttamento del bene ambientale».

Non sarebbe, poi, pertinente la giurisprudenza comunitaria richiamata dal ricorrente, la quale riguarderebbe «una “ripresa” di una precedente autorizzazione sulla base, però, di nuove condizioni»; in tal senso, si presterebbe ad una lettura ancor più restrittiva la normativa regionale, la quale consente di non ricorrere alla procedura di valutazione di impatto ambientale e di incidenza «solo nelle ipotesi specificamente indicate».

Pertanto, soggiunge la Regione, la «esigenza di una verifica permanente della compatibilità dell'opera con i mutamenti delle condizioni territoriali» è comunque garantita tramite l'art. 28 del d.lgs. n. 152 del 2006, la cui disciplina permette «un continuo monitoraggio delle concessioni e ciò anche senza attendere il rinnovo delle stesse».

2.2. — Quanto poi alla denuncia del comma 8 dell'art. 44 della predetta legge regionale campana, sarebbe conforme al principio di «valore» della temporaneità delle concessioni, posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, la previsione censurata del «limite temporale a concessioni rilasciate senza termine di scadenza». Ne consegue, ad avviso della resistente, che il diverso termine indicato nella disposizione censurata esprime «una scelta discrezionale che non è suscettibile di valutazione in termini di legittimità, una volta che è stato soddisfatto l'interesse alla tutela ambientale».

2.3. — Infine, in riferimento alla denuncia dell'art. 45 della legge regionale n. 8 del 2008, la difesa regionale assume che, trattandosi di ipotesi di condono «incidenti sul governo del territorio», la Regione avrebbe legittimamente operato nell'ambito della propria competenza concorrente, nel rispetto dei principi della legislazione statale.

La Regione Campania contesta, altresì, la lettura della norma fatta dal ricorrente, non riguardando essa «la sanatoria di abusi futuri, anche di quelli che saranno realizzati sino all'11 agosto 2009», giacché tale termine concernerebbe «esclusivamente l'arco temporale entro il quale poter presentare la domanda di condono», mentre la «data limite degli abusi condonabili» sarebbe quella del 31 dicembre 2005.

Sicché la norma denunciata sarebbe legittima espressione della competenza regionale «a decidere sulla possibilità, sulle condizioni e sulle modalità per l'ammissibilità a sanatoria delle attività abusive nel territorio regionale»; anche la fissazione della misura della sanzione amministrativa correlata alla sanatoria rientrerebbe fra le attribuzioni delle Regioni.

3. — Con successiva memoria illustrativa il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per una declaratoria di illegittimità costituzionale dei denunciati artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45 della legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

4. — In prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha depositato memoria illustrativa con la quale chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere in riferimento alla denuncia degli artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008, nonché sia dichiarato «improcedibile, inammissibile e comunque infondato il ricorso [...] con riferimento all'art. 44, comma 8 della stessa legge».

Quanto alla cessazione della materia del contendere, la Regione evidenzia che le disposizioni di cui agli anzidetti artt. 33, comma 10, e 45 sono state abrogate dall'art. 1, comma 1, [rispettivamente, lettere e) ed n)] della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 8 (Modifica alla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 – Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente). Inoltre, la resistente sostiene che, in relazione alla denuncia dell'art. 44, comma 8, essendo stata tale disposizione sostituita dalla lettera l) del comma 1 dell'art. 1 della citata legge regionale n. 8 del 2009, norma non impugnata dal Governo, il ricorso, *in parte qua*, dovrebbe essere dichiarato improcedibile.

In ogni caso, ad avviso della Regione, la questione sarebbe infondata sulla scorta delle argomentazioni già illustrate in precedenza.



5. — Nel corso della discussione in udienza pubblica, il difensore della Regione Campania ha depositato la nota regionale prot. 2009/0889092 del 16 ottobre 2009, con la quale si attesta che la disciplina di cui agli artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 non ha trovato applicazione; a tal riguardo, l'Avvocato generale dello Stato ha concordato con la difesa regionale in ordine alla cessazione della materia del contendere sulle questioni riguardanti le disposizioni anzidette.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 32 dell'11 agosto 2008.

L'art. 33, comma 10, denunciato stabilisce: «Non sono assoggettate a valutazione di impatto ambientale o valutazione di incidenza i rinnovi delle concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge».

È prospettata la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., giacché:

a) «la sottrazione alla procedura di valutazione d'impatto ambientale di intere categorie di progetti di opere nuove connesse ai rinnovi delle concessioni in corso da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della legge predetta», determinerebbe una «evidente elusione delle norme di derivazione comunitaria contenute nel d.lgs. n. 152/2006», ponendosi anche in contrasto con l'indirizzo interpretativo seguito dalla Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza 7 gennaio 2004 (C-201/02, Delena Wells);

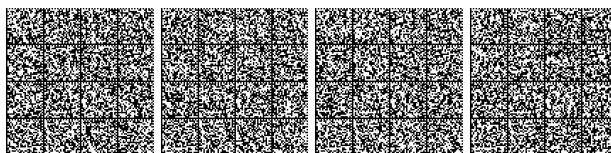
b) impedirebbe la verifica della «permanenza della compatibilità [...] con i mutamenti delle condizioni territoriali ed ambientali eventualmente sopravvenuti» anche in ipotesi di rinnovo della concessione «correlata ad opere a suo tempo già sottoposte alla procedura di valutazione d'impatto ambientale»;

c) contrasterebbe con i principi della disciplina di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 152 del 2006, «che sottopone a regolazione dell'Autorità concedente finalizzata a garantire il minore deflusso vitale nei corpi idrici di tutte le concessioni di derivazione di acque pubbliche».

L'art. 44, comma 8, censurato prevede: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443/1927, sono prorogate per cinquanta anni dall'entrata in vigore della presente legge, e le relative subconcessioni per venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non siano incorsi in motivi di decadenza. Alla scadenza suddetta è applicata la presente legge».

Si deduce il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché verrebbe leso il principio posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel sostituire il primo comma dell'art. 21 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

L'art. 45 denunciato recita: «Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i concessionari che hanno effettuato una nuova captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005, senza la preventiva autorizzazione, presentano apposita istanza di sanatoria con le modalità previste nel regolamento di attuazione. Essi sono altresì tenuti al pagamento della sanzione di euro 15.000,00 previa acquisizione dei pareri delle amministrazioni interessate».



Viene adottata la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché tale disposizione:

a) porrebbe una disciplina difforme da quella contenuta nell'art. 96, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, che limitava la possibilità di sanatoria «per le derivazioni o utilizzazioni di acqua pubblica in tutto o in parte abusivamente in atto a patto che la relativa domanda fosse presentata entro il 30 giugno 2006»;

b) comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento «tra soggetti responsabili dei medesimi comportamenti a seconda del luogo del territorio nazionale in cui i medesimi siano posti in essere», contemplando una sanzione pecuniaria amministrativa ad «importo unico», al cui pagamento è subordinato il rilascio della concessione in sanatoria, fissata in difformità dai parametri di cui al r.d. n. 1775 del 1933, come richiamato dal citato art. 96, che «costituisce standard di tutela ambientale frutto dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato».

2. — In via preliminare, deve rilevarsi che il legislatore regionale, successivamente alla proposizione al ricorso statale, è intervenuto sulle disposizioni impugnate con la legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 8 (Modifica alla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 – Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente).

In particolare, con l'art. 1, comma 1, lettera e), della citata legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato il comma 10 dell'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2008. Inoltre, con l'art. 1, comma 1, lettera l), della stessa legge regionale n. 8 del 2009 è stato sostituito il comma 8 dell'art. 44 ed il nuovo testo della disposizione è il seguente: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno durata di cinquanta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e le relative subconcessioni hanno durata di venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non incorrano in motivi di decadenza». Infine, tramite l'art. 1, comma 1, lettera n), della medesima legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato l'art. 45 della legge regionale n. 8 del 2008.

Il difensore della Regione Campania, in sede di discussione in udienza pubblica, ha depositato una nota proveniente dalla Regione con la quale si attesta che la disciplina di cui agli artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 non ha trovato applicazione; la circostanza non è stata contestata dall'Avvocatura generale dello Stato ed, anzi, le parti hanno concordato in ordine alla cessazione della materia del contendere sulle questioni investenti le norme predette.

Ne consegue che, alla luce dell'abrogazione delle disposizioni anzidette, sopravvenuta al ricorso statale, e del fatto che la normativa già oggetto di impugnazione non ha avuto, nel frattempo, concreta attuazione (tra le altre, sentenze n. 234 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 438 del 2008), sulle questioni relative ai citati artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Analoga declaratoria di cessazione della materia del contendere non può essere adottata quanto alla denuncia dell'art. 44, comma 8; disposizione, quest'ultima, che, oltre ad aver trovato applicazione (come risulta dalla stessa nota regionale innanzi richiamata), è stata non già abrogata, ma sostituita con una nuova norma, la quale non rende soddisfazione alle ragioni fatte valere con il ricorso, posto che fissa la durata delle concessioni che all'atto di entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2008 erano «perpetue» in cinquanta anni (e cioè individuando lo stesso periodo di durata della proroga stabilita dalla norma sostituita) e non già in trenta anni, secondo quanto previsto dalla normativa statale invocata dal Governo (art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006).

3. — Nel merito, la questione di costituzionalità dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008, è fondata.

3.1. — Deve essere, innanzitutto, posto in evidenza che il bene della vita «acque minerali e termali» va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'uso o fruizione e quello della sua tutela (tra le altre, sulla distinzione tra tutela e fruizione, sentenza n. 105 del 2008).

L'ordinamento italiano, per lungo tempo, si è occupato soltanto del primo aspetto, come dimostra, del resto, il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775 del 1933, il quale si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell'acqua. Ed è in questo contesto che si poneva la disposizione dell'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla modifica costituzionale del Titolo V della parte seconda, là dove si leggeva che le «Acque minerali e termali» sono di competenza concorrente delle Regioni.



L'emersione del problema ambientale ha, poi, spinto il legislatore ordinario a provvedere anche alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Di detta tutela ambientale dà inconfutabile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale: «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il comma 3 del citato art. 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il comma 6 dell'art. 96 dello stesso decreto legislativo.

Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (da ultimo: sentenza n. 225 del 2009 e sentenza n. 105 del 2008, citata).

In questa ottica si colloca, peraltro, la sentenza n. 168 del 2008 di questa Corte, la quale, pur avendo individuato come di competenza residuale delle Regioni la materia «acque minerali e termali», ha posto concretamente l'attenzione sulla disciplina statale denunciata come invasiva di detta competenza regionale [il comma 1284 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sull'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale»]. Si è ritenuta, così, interessata non già la anzidetta materia, bensì «un plesso di altre materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale» e, tra queste, anche quella «della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera» e, quindi, dell'ambiente, inteso come «sistema» [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenza n. 378 del 2007; ordinanza n. 144 del 2007).

3.2. — In questo quadro va scrutinata, dunque, la denuncia dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008 riguardante la fissazione della proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno).

La norma è rubricata come «transitoria», nel senso che alla scadenza dei cinquanta anni trova applicazione il comma 4 dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2008, e cioè la previsione di durata delle concessioni per un periodo compreso tra quindici e trenta anni.

È da sottolineare, in proposito, che la norma interposta di cui all'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, intervenendo sull'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell'orientamento espresso da questa Corte in ordine alla materia della «tutela dell'ambiente», deve reputarsi che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni (salvo specifiche ed espresse eccezioni), senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009).



Del resto, a siffatto livello di tutela il legislatore della Regione Campania si è adeguato con la previsione della durata delle concessioni «a regime», stabilita entro il limite dei trenta anni, come sancito dal citato art. 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2008.

3.3. — A conforto della riconosciuta rilevanza ambientale della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni, comprese quelle concernenti le acque minerali e termali, e quindi della sua sottoposizione ai limiti di tutela ambientale fissati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., soccorre l'ulteriore considerazione secondo la quale una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale — nella specie, la Regione prevede un termine cinquantennale di proroga delle concessioni a carattere perpetuo — urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (VIA), sia di incidenza [che riguarda quei piani o progetti che non sono direttamente connessi o necessari per la gestione dei siti costituenti «zone speciali di conservazione», ma che possono avere incidenze significative su detti siti, come previsto dall'art. 6, comma 3, della Direttiva 92/43/CEE e dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche)]. Difatti, è la stessa legge regionale impugnata, in aderenza alle prescrizioni di origine comunitaria e statale, a stabilire che ambedue dette valutazioni debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali, qualora riguardino i progetti richiamati dall'Allegato IV, punto 7, lettera d), del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 33, comma 8, della legge regionale n. 8 del 2008); ovvero che le valutazioni medesime debbano intervenire per i progetti non già assoggettati a VIA in riferimento a siti di importanza comunitaria, zone di protezione speciale, nonché in siti di interesse regionale (art. 33, comma 9, legge regionale n. 8 del 2008).

In definitiva, la previsione di legge statale che fissa il termine di durata delle concessioni di derivazione di acque si giustifica quale livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell'ambiente anche in ragione della incidenza che esso può avere ai fini della VIA, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., questa Corte ha ancora di recente ribadito (sentenza n. 225 del 2009).

3.4. — Alla luce delle considerazioni che precedono, va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente);

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 10, e 45 della predetta legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

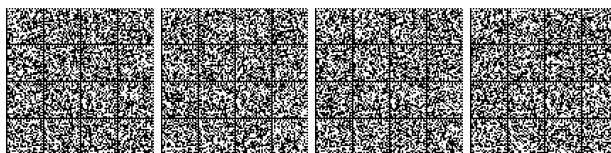
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 2

Sentenza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Misure per l'attuazione, ad opera della Regione, degli interventi prioritari già posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro - Omesso raccordo istituzionale tra gli organi regionali e il commissario *ad acta* - Ricorso del Governo - Riferibilità del ricorso alle sole disposizioni della legge regionale concernenti il settore sanitario.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, commi 65, 69, lettere *b)* e *c)*, 73, 79, 80, 81, 82 e 85.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Attribuzione agli organi ordinari della Regione di competenze ormai assegnate al commissario *ad acta* nominato dal Governo per attuare il piano - Violazione del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 85.
- Costituzione, art. 120, secondo comma (artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma).

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Individuazione degli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta*, senza indicazione dei destinatari degli interventi - Ricorso del Governo - Ritenuta irragionevolezza delle disposizioni denunciate, asserita lesione dei principi di buon andamento, di copertura finanziaria, di leale collaborazione, nonché del potere sostitutivo dello Stato - Disposizione priva di autonomo contenuto precettivo, inidonea a ledere le prerogative del commissario *ad acta* nominato dal Governo ad attuare il piano - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 65.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Previsione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e di incentivi all'esodo del personale del comparto sanitario - Misure incoerenti rispetto all'obiettivo di riequilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 - Irragionevolezza intrinseca e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 69, lettere *b)* e *c)*.
- Costituzione, art. 3 e 97 (artt. 5, 81, quarto comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma).

Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze e altre tipologie contrattuali - Ricorso del Governo - Intervenuta modifica della disposizione denunciata nel senso dell'attribuzione al commissario *ad acta* del potere di esprimere il suddetto parere - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, comma 73.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma.



Sanità - Norme della Regione Lazio - Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Proroga automatica (fino al 30 giugno 2010) dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008 - Contrasto con la deliberazione governativa di commissariamento della Regione inadempiente - Conseguente violazione del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, art. 1, commi 79, 80, 81 e 82.
- Costituzione, art. 120, secondo comma; d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), art. 4, comma 2; (Costituzione, artt. 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2008 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

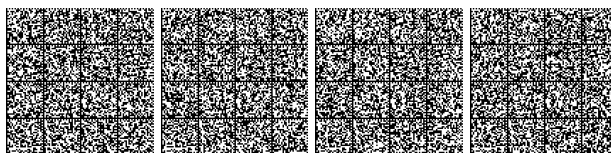
Udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 21 ottobre 2008 (ric. n. 64 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma e 120, secondo comma, della Costituzione.

1.1. — In via preliminare, il ricorrente premette una ricostruzione del quadro normativo complessivo nel quale si inserisce la legge impugnata.

Rileva, pertanto, che in base a quanto previsto dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, anche la Regione Lazio rientra tra quelle che hanno sottoscritto l'accordo con lo Stato per il rientro dai deficit sanitari. Detto accordo — la cui attuazione costituisce condizione per la rinnovata attribuzione del finanziamento statale — comporta, tra l'altro, l'impegno da parte delle Regioni interessate a procedere ad una ricognizione delle cause dei disavanzi e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.



Non diversamente, l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007), ha istituito un fondo transitorio, da ripartirsi tra le Regioni interessate, subordinando l'accesso anche a tali ulteriori risorse alla sottoscrizione di un apposito accordo, nuovamente comprensivo di un piano di rientro dai disavanzi, il cui azzeramento è previsto entro l'anno 2010. La medesima norma conferisce, poi, al Ministero della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, un'attività di affiancamento delle Regioni, per la verifica ed il monitoraggio dei singoli piani di rientro.

Qualora, poi, nell'ambito del procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli piani, risulti la mancata attuazione, da parte di taluna delle Regioni interessate, degli adempimenti posti a loro carico, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri — ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222 — diffidi la Regione ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano. In caso di persistente inadempimento regionale, ovvero di verificata inidoneità od insufficienza degli atti ed azioni posti in essere, il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, per l'intero periodo di vigenza del piano di rientro, con facoltà — tra l'altro — di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali ovvero delle aziende ospedaliere.

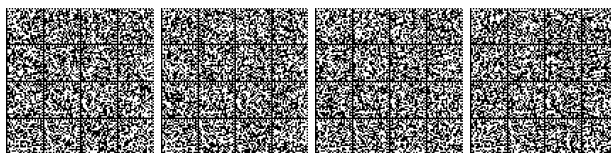
Orbene, in forza di tali previsioni legislative, il Presidente del Consiglio dei ministri — previa duplice diffida del 30 ottobre 2007 e del 6 giugno 2008 — con delibera dell'11 luglio 2008 ha nominato il Presidente della Regione Lazio commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, incaricandolo anche di «sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private, sino all'avvenuta adozione del piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale».

In questo contesto — sottolinea il ricorrente — si inserisce la legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, il cui art. 1, comma 65, prevede l'adozione di una serie di misure — contemplate nei successivi commi dal 66 al 72 — al fine «di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario». Si tratta, per l'esattezza, di misure finalizzate: al «riassetto della rete ospedaliera» ed all'attuazione «degli interventi per la dismissione e la riconversione dei presidi» (comma 66); alla «semplificazione e razionalizzazione dei servizi tecnici e amministrativi delle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del servizio sanitario regionale» (comma 67); al «completamento della realizzazione della centralizzazione degli acquisti» (comma 68); alla istituzione di un «Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità», nonché alla individuazione di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria» ed alla autorizzazione di «meccanismi di incentivi all'esodo per le categorie per le quali i processi di riorganizzazione determinino eventuali esuberi» (comma 69); alla adozione di «provvedimenti relativi alla farmaceutica convenzionata, alla distribuzione diretta dei farmaci nonché alla spesa farmaceutica ospedaliera» (comma 70); alla predisposizione di «controlli di appropriatezza e qualità» (comma 71); alla individuazione di interventi di riqualificazione dell'offerta dei servizi sanitari sul territorio regionale (comma 72).

Per parte propria, i commi 79 ed 80 del medesimo art. 1 stabiliscono che sono «prorogati sino al 30 giugno 2010 i contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», previa accettazione da parte degli interessati, che, contestualmente, si impegnano a realizzare le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi connessi al piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario.

Infine, il comma 85 stabilisce che, allo scopo di «salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione», non possono «essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale».

1.2. — Orbene, alla luce della delibera dell'11 luglio 2008 del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni di cui ai commi 65, 85, 69, 73, 79 (e ai collegati commi da 80 ad 82) del citato art. 1 della legge regionale n. 14 del 2008 si paleserebbero costituzionalmente illegittimi, per i motivi di seguito illustrati.



1.2.1. — Con specifico riferimento al comma 85, il ricorrente assume che detta norma, nel riservare in via esclusiva al Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed alla Giunta regionale, la potestà di apportare modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione, «esclude chiaramente e di conseguenza che siffatta potestà possa competere, pur nell'ambito del concordato e vincolante piano di rientro del disavanzo sanitario regionale», al commissario *ad acta*, sebbene quest'ultimo si ponga — ai sensi dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007 — «come organo statale straordinario sostitutivo degli ordinari organi regionali».

A sua volta, il precedente comma 65, proprio al fine di dare attuazione agli interventi prioritari, alla base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, prevede che siano posti in essere gli interventi specificati nei successivi commi da 66 a 72. La loro attuazione da parte della Regione, tuttavia, è destinata a compiersi soltanto attraverso i suoi organi ordinari e con provvedimenti degli stessi, senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario, e dunque in assenza di quel necessario raccordo istituzionale imposto dal «doveroso rispetto del principio di leale collaborazione». Viene, pertanto, ignorato totalmente — si duole il ricorrente — «l'intervenuto esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo e conseguentemente il "ruolo" a tal fine assegnato al commissario *ad acta*», le cui funzioni «vengono sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate», in particolare con riferimento a quegli «interventi prioritari», al medesimo commissario specificamente affidati dalla lettera *a*) della citata delibera del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2008.

Le due disposizioni, dunque, si porrebbero in contrasto con gli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, atteso che il loro contenuto «si traduce e si sostanzia nel disconoscimento dello stesso potere sostitutivo», esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, «come ultimo responsabile del mantenimento della unità ed indivisibilità della Repubblica».

1.2.2. — Sempre in relazione al comma 85 è dedotta la violazione anche degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

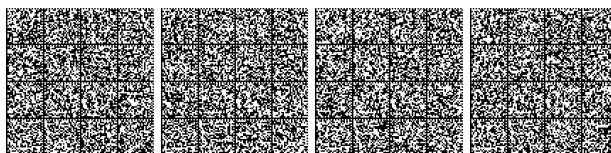
Richiamata, infatti, quella giurisprudenza — è citata la sentenza n. 303 del 2003 che ha dato origine a tale indirizzo, nonché le sentenze n. 168 del 2008 e n. 6 del 2004 — secondo cui la legge statale, pur nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, «può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, ed al tempo stesso regolare l'esercizio delle stesse funzioni, ovviamente nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle medesime», il ricorrente assume che, per effetto della previsione contenuta nell'impugnato comma 85, «si viene a negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario (e sempre nel rispetto dei ricordati principi), di intervenire a modifica di disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio».

Di qui, pertanto, l'ipotizzato contrasto con gli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

1.2.3. — Le disposizioni di cui ai commi 69 e 73 dell'art. 1 dell'impugnata legge regionale violerebbero, invece, gli artt. 3, 97 e 81, quarto comma, Cost.

Esse, intervenendo nella «materia del personale sanitario del servizio sanitario regionale», risultano emanate al dichiarato scopo «di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario». In tale prospettiva, pertanto, prevedono — secondo quanto indicato dal ricorrente — «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero» (comma 69, lettere *b*) e *c*), nonché «la necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione», da rendere (comma 73) «anteriamente alla pubblicazione di bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali», ciò «ai fini del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 1994» (*recte*: 2004).

Siffatte previsioni, tuttavia, sebbene dichiaratamente dirette — prosegue il ricorrente — allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, in conformità al piano di rientro del disavanzo sanitario, risulterebbero non «coerenti con le relative indicazioni» e, per di più, anche adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi. E ciò in quanto, in primo luogo, «non disciplinano in alcun modo (e tanto meno potenziano) il blocco del turn over», individuato invece — al punto numero 1 della lettera *a*) della delibera di



commissariamento – «come uno dei “mezzi” essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale, nonché, in secondo luogo, in quanto «introducono, con la previsione di incentivi, ulteriori fattori di spesa non quantificati e non coperti da mezzi finanziari per farvi fronte».

Su tali basi, quindi, viene dedotta la violazione dell'art. 3 Cost., «per la irragionevolezza intrinseca delle menzionate disposizioni, per la non coerenza e comunque per la inadeguatezza delle stesse rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite».

Viene, inoltre, ipotizzato il contrasto con gli artt. 97 e 81, quarto comma, Cost., rispettivamente, «per la incisione negativa della introdotta disciplina sul buon andamento dell'amministrazione, in difetto di qualsiasi previsto coordinamento tra i delineati interventi regionali e quelli prioritariamente da perseguire per le medesime finalità dal nominato commissario *ad acta*», ed in ragione del «rilevato difetto di qualsiasi previsione dei mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese a carico del già deficitario bilancio sanitario regionale, conseguenti all'erogazione di incentivi economici al personale sanitario eccedente».

1.2.4. — Quanto, conclusivamente, alle previsioni di cui al comma 79 (ed ai correlati commi da 80 ad 82), se ne assume l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, nonché 5 e 120, secondo comma, Cost.

Sottolinea, invero, il ricorrente che, ai sensi del citato comma 79, «nelle more della riorganizzazione della rete ospedaliera e del riassetto istituzionale delle aziende sanitarie, sono prorogati sino al 30 giugno 2010 i contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», proroga, peraltro, che è subordinata alla «previa accettazione da parte degli interessati, che, contestualmente, si impegnano a realizzare le attività idonee al raggiungimento degli obiettivi connessi al piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario» (comma 80), nonché estesa ai direttori sanitari ed ai direttori amministrativi in carica (comma 81), essendosi, infine, previsto che la mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del predetto piano operi come «causa di decadenza dall'incarico di direttore generale» (comma 82).

Orbene, poiché tale disciplina si presenta «inequivocabilmente incompatibile e contrastante» con la previsione dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, secondo cui rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* anche quella «di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», deve ritenersi, nella specie, violato «un principio fondamentale al quale il legislatore è tenuto a conformarsi» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

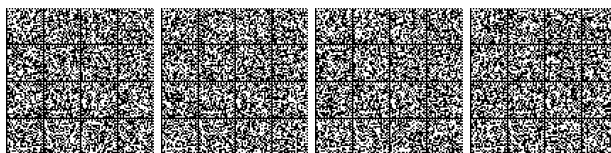
Inoltre, tale «generalizzata ed automatica» proroga *ex lege* dei contratti in corso con i direttori generali in carica (rimovibili dall'incarico dalla Giunta regionale solo nell'ipotesi di accertata mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del piano di rientro), traducendosi nella negazione della facoltà spettante al Commissario di proporre alla Regione la loro sostituzione, e dunque in «un disconoscimento» di quel potere di sostituzione degli organi regionali «preordinato alla tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato ed esercitati dal Governo con la nomina del predetto commissario», comporterebbe, secondo il ricorrente, una violazione anche degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.

2. — Si è costituita in giudizio — peraltro tardivamente — la Regione Lazio chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, in subordine, non fondato.

3. — In data 23 ottobre 2009 la Regione Lazio ha depositato una memoria per contestare le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In via generale, essa rileva come l'impugnativa statale risulterebbe fondata sull'assunto che, una volta nominato il commissario *ad acta*, e dunque «scattato il provvedimento di sostituzione, la Regione, nel relativo ambito, risulterebbe espropriata di tutte le sue attribuzioni, compresa quella legislativa».

Tale assunto, però, è — a suo dire — «inaccettabile», in quanto, «anche a voler accedere all'opinione secondo la quale il potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost. implicherebbe l'attribuzione di poteri normativi», sicché gli stessi sarebbero «capaci di derogare anche alle prescrizioni di livello legislativo, in analogia con le ordinanze di necessità», dovrebbe pur sempre essere fatto salvo «il limite della riserva costituzionale di competenza concorrente delle Regioni in materia sanitaria». Resterebbe, dunque, ferma la competenza legislativa regionale, che potrebbe essere «esercitata anche in pendenza del potere sostitutivo» e che, anzi, «dovrebbe determinare la cessazione di quest'ultimo qualora realizzi» — come nel caso di specie — «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».



Tanto premesso in termini generali, la resistente contesta la fondatezza delle singole censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1. — Quanto, in particolare, al comma 65, dal momento che «si limita a prevedere la “legificazione” degli obiettivi fissati dal piano di rientro del disavanzo», esso, lungi dall’interferire con le attribuzioni del commissario, costituirebbe un «presupposto utile» al suo operato, consentendogli di «intervenire senza subire alcun limite derivante dalle precedenti prescrizioni legislative regionali». Difatti, erronea sarebbe l’ipotesi formulata dal ricorrente, che interpreta la norma nel senso di riferire «gli interventi attuativi dei suddetti obiettivi all’apparato organizzativo regionale», giacché il silenzio da essa serbato sui destinatari andrebbe inteso, al contrario, nel senso che tali interventi «vanno realizzati dal commissario *ad acta*».

3.2. — Non diversamente, sarebbe frutto «di un errore prospettico» anche la lettura del comma 85, secondo cui la norma «escluderebbe il commissario *ad acta* dalla gestione del disavanzo sanitario. In realtà — assume la Regione — si tratta di «una disposizione “generale”, una dichiarazione-manifesto», con la quale — anche alla stregua della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) — si intende riaffermare che «i settori del bilancio, finanziario e contabile della Regione debbono rimanere saldamente nelle mani di quest’ultima, nonostante la deroga, transitoria ed eccezionale, per colmare il disavanzo sanitario, introdotta con l’intervento sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost.».

La Regione contesta, inoltre, la decisione del ricorrente di censurare il comma 85 deducendo anche la violazione dell’art. 118 Cost., giacché il potere sostitutivo invocato dal Governo «impone l’adozione di un parametro costituzionale eccezionale, disciplinato dall’art. 120 Cost., alternativo a quello ordinario contenuto nell’art. 118 Cost.».

3.3. — Le censure relative ai commi da 69 a 73 sarebbero, invece, «decadute» per effetto del *ius superveniens* recato dall’art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio 20 maggio 2009, n. 17 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l’esercizio finanziario 2009).

In base a tale norma il rinvio al Presidente della Regione, contenuto nel comma 73, è stato sostituito con quello al commissario *ad acta*, con la conseguenza di porre «sotto l’egida di quest’ultimo qualsiasi provvedimento relativo al personale sanitario al fine di valutarne la coerenza con l’obiettivo di fondo della razionalizzazione e del contenimento della spesa del personale». Di conseguenza, anche la previsione generica di incentivi per la mobilità volontaria e l’esodo costituisce ormai uno strumento rimesso alla decisione del commissario.

Nega, inoltre, la Regione il contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto «l’indeterminatezza della previsione, in uno con la non definitività della spesa, escludono l’obbligo di indicare la copertura nel bilancio regionale a siffatte eventuali futuri atti di incentivazione».

3.4. — Su di un «presupposto falso» risulterebbe, infine, fondata la censura che investe i commi 79, 80, 81 e 82.

Non sarebbe, infatti, vero che l’art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge n. 222 del 2007, preveda una «proposta», alle Regioni, da parte del commissario *ad acta*, in merito alla sostituzione dei direttori generali, contemplando solo «il potere di quest’ultimo di sospendere, ma “motivatamente”, i direttori generali», affidandone le funzioni ad altro soggetto. La norma, dunque, non risponderebbe «al principio della sostituzione necessaria dei direttori generali», consentendo tale evenienza unicamente se giustificata dalla «inadeguatezza, dimostrata dal soggetto collocato in posizione apicale, alla realizzazione degli obiettivi programmati», realizzazione, non a caso, oggetto di una verifica semestrale in forza di quanto previsto dal comma 82.

Pertanto, la circostanza che tale verifica — nuovamente in forza di quanto previsto dall’art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009 — sia stata affidata al Commissario renderebbe «non più attuale» anche tale censura.

4. — Il Presidente del Consiglio ha depositato, a propria volta, una memoria in data 26 ottobre 2009.

Preso atto, preliminarmente, delle modifiche apportate alla legge impugnata dal citato art. 5, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 17 del 2009 ed inoltre della circostanza che, ai sensi del successivo comma 2, tali modificazioni «si applicano per tutta la durata del commissariamento *ad acta*», con ciò intendendo riferirsi «anche al periodo di commissariamento anteriore all’entrata in vigore della stessa legge», il ricorrente ritiene che la materia del contendere possa considerarsi cessata «almeno nei riflessi degli interventi di realizzazione del piano di rientro specificamente considerati» dalle norme modificate.



Tuttavia, dalla modifica legislativa — che pure ha investito la lettera *b*) del comma 66, il comma 67, la lettera *c*) del comma 68, le lettere *a*) e *b*) del comma 70 ed i commi 73, 74, 75 e 82 — sono rimasti estranei non solo gli interventi previsti dalle lettere *a*) e *b*) del comma 68 e dai commi 69, 71 e 72, ma anche la «perentoria formulazione» del comma 85, che conserva inalterata la riserva in favore del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e della Giunta regionale, in relazione alle variazioni da apportare «a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione».

Del pari, non avrebbe conosciuto alcun mutamento sostanziale la disciplina relativa ai direttori generali. Ferma, infatti, la loro proroga *ex lege* fino al 30 giugno 2010, all'attribuzione al commissario, in luogo della Giunta regionale, del potere di verifica periodica dei loro risultati non sembrerebbe accompagnarsi anche il riconoscimento del potere di dichiarare la decadenza dall'incarico nel caso di accertata mancata realizzazione degli interventi per l'attuazione del piano di rientro: permane, dunque, il contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65, 69, 73, 79, 80, 81, 82 e 85, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

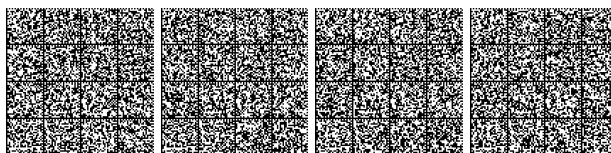
2. — Preliminarmente, il ricorrente deduce che detta Regione rientra tra quelle che — ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2005), nel testo modificato dall'art. 4 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 — hanno sottoscritto con lo Stato l'accordo per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, impegnandosi a procedere ad una ricognizione delle loro cause e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Sul presupposto che non siano stati rispettati gli adempimenti previsti dal citato accordo, concluso il 28 febbraio 2007, il ricorrente deduce che il Consiglio dei ministri — dopo aver inutilmente diffidato la Regione ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano — si è avvalso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. Pertanto, con deliberazione dell'11 luglio 2008, il Presidente della Regione è stato nominato commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario.

3. — Tanto premesso, il ricorrente — con riferimento alla legge regionale n. 14 del 2008 — si duole del fatto che talune disposizioni di quest'ultima, sebbene dichiaratamente dirette allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, risulterebbero non «coerenti» con detto scopo e, per di più, anche emanate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi.

3.1. — Con il ricorso si censurano, innanzitutto, i commi 65 e 85 del predetto art. 1 della legge regionale impugnata.

Essi prevedono, rispettivamente, che al «fine di dare attuazione agli interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, sono posti in essere gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72» (comma 65), e che, al «fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, di cui agli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e agli articoli 14, 15, 16, 17, 57, 58 e 59 dello statuto regionale, non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale» (comma 85).



Il ricorrente ipotizza la violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto il contenuto dei predetti commi 65 ed 85 si tradurrebbe e si sostanzierebbe nel disconoscimento dello stesso potere sostitutivo, esercitato a tutela di interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, «come ultimo responsabile del mantenimento della unità ed indivisibilità della Repubblica», essendosi previsto che gli interventi di cui ai commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 (pur necessari per dare attuazione al piano di rientro dal disavanzo sanitario) siano destinati a compiersi soltanto attraverso gli organi ordinari della Regione e con provvedimenti degli stessi, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario», le cui attribuzioni verrebbero, così, «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Inoltre, con riferimento al comma 85, è ipotizzata la violazione degli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., giacché esso — nel riservare in via esclusiva al Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed alla Giunta regionale, la potestà di apportare modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione — «viene a negare e ad escludere in assoluto il potere del legislatore statale, pur nella ricorrenza di esigenze di carattere unitario», di «intervenire a modifica di disposizioni normative e/o amministrative, adottate dai competenti organi regionali in materia finanziaria, contabile e di bilancio», secondo quel modello delineato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

3.2. — Una seconda censura è indirizzata nei confronti dei commi 69 e 73, che prevedono, rispettivamente, «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero» (lettere *b* e *c* del comma 69), nonché stabiliscono la necessità di un esplicito parere positivo del Presidente della Regione per la pubblicazione di bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato e la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali (comma 73).

I due citati commi violerebbero, in primo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non sarebbero «coerenti» con la finalità avuta di mira dal legislatore, giacché, per un verso, risultano adottati «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», così determinando anche una «incisione negativa» sul buon andamento dell'amministrazione, ed inoltre perché «non disciplinano in alcun modo (e tanto meno potenziano) il blocco del *turn over*», individuato invece — al punto numero 1 della lettera *a*) della delibera di commissariamento — «come uno dei “mezzi” essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale».

Essi, infine, sarebbero in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., operando in «difetto di qualsiasi previsione dei mezzi per fare fronte alle nuove e maggiori spese a carico del già deficitario bilancio sanitario regionale, conseguenti all'erogazione di incentivi economici al personale sanitario eccedente».

3.3. — Infine, un'ultima censura investe i commi 79, 80, 81 ed 82, i quali prevedono una generalizzata proroga, sino al 30 giugno 2010, dei «contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica», proroga estesa anche ai direttori sanitari ed ai direttori amministrativi.

Assume il ricorrente che tale scelta è «inequivocabilmente incompatibile e contrastante» con la previsione dell'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, secondo cui rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* anche quella «di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».

Viene, pertanto, ipotizzata la violazione, oltre che degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., enunciando il sopra citato art. 4, comma 2, un principio fondamentale della materia «tutela della salute», al quale il legislatore regionale è tenuto a conformarsi.

4. — Così ricostruiti i termini delle questioni proposte dal ricorrente, deve essere preliminarmente disattesa la tesi prospettata dalla Regione Lazio, secondo cui, «in pendenza del potere sostitutivo» statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si «determinerebbe la cessazione» del potere sostitutivo, qualora si realizzasse — come sarebbe avvenuto nel caso di specie — «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione».

Tale conclusione non può essere condivisa.

In senso contrario, infatti, deve essere richiamato quanto osservato da questa Corte nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sospettato di essere irragionevolmente rigido, non prevedendo la possibilità di un intervento, «ancorché tardivo», del Presidente della Giunta regionale proprio in relazione alle misure da adottare per il ripiano dei disavanzi in materia sanitaria. La constatazione che tale disposizione fosse sopraggiunta «all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali», espressiva «della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica», è stata ritenuta un'idonea «giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure», valutandosi, inoltre, le stesse come suscettibili «di vanificare l'obiettivo di risanamento» del servizio sanitario regionale (sentenza n. 193 del 2007).



Alla stregua, pertanto, di tale principio, che deve essere condiviso, il preteso tardivo adempimento degli impegni assunti con l'accordo concluso il 28 febbraio 2007, che la Regione Lazio assume di aver operato con la legge n. 14 del 2008, lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato da questa Corte proprio nella prospettiva — indicata dal ricorrente — di stabilire se le funzioni attribuite al commissario *ad acta*, in virtù della deliberazione governativa dell'11 luglio 2008, siano state «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate».

Si tratta di una valutazione, da compiersi — come concordano, del resto, le stesse parti — anche alla luce della sopravvenuta legge regionale 20 maggio 2009, n. 17 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009), il cui art. 5, comma 1, reca modificazioni proprio di talune norme della legge oggetto della presente impugnazione.

5. — Ancora in via preliminare, va osservato che la legge regionale n. 14 del 2008 contiene numerose disposizioni di assestamento del bilancio annuale e pluriennale della Regione Lazio per il triennio dal 2008 al 2010, che sono però estranee al settore sanitario.

Si tratta di disposizioni che spaziano nei campi più disparati: solo alcune di esse, a partire dal comma 65 dell'art. 1, concernono specificatamente la sanità regionale. In realtà, oggetto di impugnazione da parte dello Stato sono soltanto quelle che, a giudizio del ricorrente, interferiscono con i poteri spettanti al commissario *ad acta* incaricato della realizzazione del piano di rientro dai disavanzi maturati nel settore sanitario. Le altre disposizioni, che pure concernono lo stesso settore, senza però introdurre normative contrastanti con i suddetti poteri, non formano oggetto di impugnazione. Al riguardo, basti considerare quelle relative al riassetto della rete ospedaliera (comma 66), alla semplificazione e razionalizzazione dei servizi delle aziende sanitarie locali e delle altre aziende sanitarie (comma 67), alla centralizzazione degli acquisti (comma 68), alla farmaceutica convenzionata e alla distribuzione dei farmaci (comma 70), ai controlli di appropriatezza e qualità (comma 71), alla riqualificazione dell'offerta dei servizi sanitari (comma 72), al divieto di procedere all'assunzione di nuovo personale (comma 75), alla nullità degli atti dei direttori generali delle aziende sanitarie posti in essere in violazione delle disposizioni contenute nei commi 73, 74 e 75 ed infine alle autorizzazioni alla realizzazione di strutture sanitarie e all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie (commi 77 e 78), nonché alle strutture e ai professionisti privati, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, alle strutture classificate e ai policlinici universitari (comma 83).

Per contro, le disposizioni dell'art. 1 che formano oggetto di contestazione sono riconducibili a tre ambiti.

Rilevano, in primo luogo, quelle (commi 85 e 65) che individuano negli organi ordinari della Regione i soli legittimati ad apportare modifiche alle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione», con la conseguenza della esautorazione dei poteri del commissario *ad acta*, il quale sarebbe impossibilitato ad apportare le suddette modifiche e, dunque, a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., nonché ad intervenire secondo quel *modus operandi* delineato dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

In secondo luogo, la censura proposta dallo Stato si indirizza contro quelle disposizioni a favore del personale (commi 69, lettere *b* e *c*, e 73), che, oltre ad essere prive di coerenza con gli obiettivi fissati nella delibera di commissariamento (ed in particolare con la previsione del blocco del *turn over*), comporterebbero — tra l'altro — nuove e maggiori spese, senza neppure l'indicazione delle relative fonti di copertura.

Infine, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri concerne le scelte (commi 79, 80, 81 e 82) relative alle figure dei direttori generali, nonché dei direttori amministrativi e sanitari, di aziende sanitarie locali e ospedaliere, scelte che si assumono, nuovamente, non in linea con quanto previsto dal provvedimento di commissariamento.

6. — La questione avente ad oggetto il predetto comma 85 è fondata, nei limiti di seguito precisati.

6.1. — Sebbene tale comma sia collocato tra le disposizioni dedicate al settore sanitario (settore non individuato, peraltro, con un capo o un titolo autonomo nel testo legislativo *de quo*), esso si riferisce all'intero contenuto della legge regionale di assestamento del bilancio, non ricavandosi dalla lettura della norma argomenti, di segno diverso, che inducano a ritenere le disposizioni dallo stesso enunciate limitate esclusivamente alla sanità regionale.

Ne consegue che il comma 85 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo solo nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro.

Tale conclusione è imposta dalla constatazione che la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili», pur quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.



Nella medesima prospettiva, del resto, nel caso di specie il potere sostitutivo risulta esercitato non solo in forza di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito nella legge n. 222 del 2007, ma, più in generale, nel rispetto delle condizioni all'uopo individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, difatti, ha affermato la necessità «che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 240 del 2004; in senso conforme sentenza n. 383 del 2005).

È, infine, da aggiungere che alla base dell'esercizio del potere sostitutivo, nell'ipotesi in esame, si pone pur sempre l'inerzia della Regione nel dare attuazione a quanto concordato con il Governo, sicché la scelta «di aderire alle intese ed agli accordi» è frutto di una autonoma determinazione regionale, e non può, dunque, «ritenersi coartata», dal momento che le Regioni «potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 97 del 2007).

7. — Non è, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'impugnazione del comma 65.

7.1. — Il silenzio serbato da tale norma sui destinatari degli «interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» (ai quali essa fa riferimento nel richiamare le previsioni contenute nei commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72), rende la stessa priva di autonomo contenuto precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario.

Era, pertanto, onere del ricorrente — nel dolersi della circostanza che quegli interventi risultano affidati (almeno stando alla formulazione dei citati commi da 66 a 72, anteriore alle modifiche apportate dall'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009) agli organi ordinari della Regione, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario» — procedere alla diretta impugnativa, sotto questo profilo, dei suddetti commi, ciò che, invece, non è avvenuto.

8. — È fondata la questione relativa al comma 69, la cui impugnativa deve intendersi limitata alle sole lettere *b*) e *c*) e non anche estesa alla lettera *a*), che riguarda l'istituzione di un Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità.

8.1. — Invero, le misure di cui alle suindicate lettere del comma in esame — consistenti nella previsione tanto di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria», quanto di «meccanismi di incentivi all'esodo» del personale del comparto sanità — si presentano, innanzitutto, non coerenti rispetto all'obiettivo — pur dichiaratamente perseguito — del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Le stesse, inoltre, essendo adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», risultano effettivamente destinate a sovrapporsi a questi ultimi.

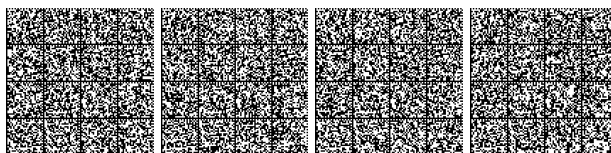
Ricorrono, dunque, i denunciati vizi di irragionevolezza intrinseca e di violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

9. — Ad analoga conclusione non può, viceversa, pervenirsi quanto alla impugnativa del comma 73, dovendo ritenersi cessata, rispetto a tale norma, la materia del contendere.

La modifica apportata al suo testo dal già citato art. 5 della legge regionale n. 17 del 2009 (consistente nella sostituzione delle parole «Commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» a quelle «Presidente della Regione») vale a superare in radice il profilo di sovrapposizione tra le funzioni dell'uno e dell'altro organo che costituisce uno dei motivi di doglianza del ricorrente.

Per altro verso, poi, la circostanza che spetti proprio al commissario *ad acta* il compito di esprimere un parere sulla pubblicazione dei bandi di concorso o degli avvisi per l'assunzione di personale a tempo determinato, nonché per la instaurazione di rapporti di collaborazione, consulenze ed altre tipologie contrattuali, induce a ritenere che egli svolgerà tale incombenza nella consapevolezza che la delibera di commissariamento individua nel blocco del *turn over* uno dei mezzi essenziali per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa del personale.

Né, infine, è da sottacere la circostanza che la norma qui in esame deve essere coordinata con quella di cui al comma 75 del medesimo art. 1, secondo cui «in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalle norme di cui al comma 73, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale, fatti salvi l'eventuale reclutamento di profili infungibili ed indispensabili al fine del mantenimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) preventivamente autorizzati dal commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e la mobilità infraregionale tra le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale».



Difatti, proprio la constatazione che il citato comma 75 ha disposto, nel settore sanitario, un generalizzato «divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale», induce ad escludere che il censurato comma 73 possa legittimare misure di incremento dell'organico del settore sanitario regionale e che costituisca, quindi, norma che individua nuove e maggiori spese.

10. — Sono, infine, costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 79, 80, 81 e 82.

10.1. — La proroga automatica, disposta dal comma 79 fino al 30 giugno 2010, dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi, in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa di commissariamento, oltre che con la previsione dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007.

In particolare, in forza di quanto disposto dal citato art. 4, comma 2, rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* — dopo la modifica apportata al testo di tale norma dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189 — il potere non già soltanto di proporre alla Regione «la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», bensì quello di «motivatamente disporre» la «sospensione dalle funzioni» dei direttori generali, facoltà che implica, evidentemente, anche quella della loro sostituzione, trattandosi di assicurare, con tale misura, la continuità nello svolgimento di incarichi che — per il loro carattere apicale — non tollerano alcuna *vacatio*.

Ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto — a prescindere dalla questione relativa alla legittimità in sé della previsione di una proroga automatica e generalizzata dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, questione non dedotta dalla ricorrente — la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 79, 80, 81 e 82, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro;

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 73, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta — in riferimento agli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, della Costituzione — dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della medesima legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, proposta — in riferimento agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione — dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 3

Sentenza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Ecceputa inammissibilità della questione per mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Mancata motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Irragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, con conseguente violazione delle garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie normativamente assimilabile - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. civ., art. 140.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 140 del codice di procedura civile (Irreperibilità o rifiuto di ricevere la copia), promossi dal Tribunale di Bologna con ordinanza dell'11 febbraio 2008 e dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza del 22 dicembre 2008, rispettivamente iscritte ai nn. 75 e 88 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 11 e 13, 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 Paolo Maddalena.



Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa in data 11 febbraio 2008 (reg. ord. n. 75 del 2009), il Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, primo e secondo comma, 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ. (Irreperibilità o rifiuto di ricevere la copia), nella parte in cui non prevede che il contraddittorio si instauri all'atto della consegna al destinatario o a chi per esso della raccomandata informativa, o, qualora la consegna non sia ancora avvenuta, al verificarsi della compiuta giacenza della suddetta raccomandata.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio nel quale si discute della tempestività dell'opposizione ad un decreto ingiuntivo la cui notificazione è stata effettuata ex art. 140 cod. proc. civ.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che la Corte costituzionale è intervenuta più volte (a partire dalla sentenza n. 213 del 1975, fino all'ordinanza n. 97 del 2004) a proposito dell'art. 140 cod. proc. civ., sempre disattendendo le eccezioni di illegittimità prospettate in relazione al fatto che il perfezionamento della notifica si verifica al compimento delle formalità prescritte dalla norma, e non alla ricezione della raccomandata.

Il Tribunale di Bologna osserva che il diritto vivente relativo all'art. 140 cod. proc. civ. si evince ora da due arresti delle Sezioni unite, entrambi posteriori all'ultimo intervento della Corte costituzionale.

L'ordinanza n. 458 del 2005, nell'affermare la nullità della notifica ex art. 140 cod. proc. civ. nell'ipotesi in cui non sia allegato l'avviso di ricevimento della raccomandata all'originale dell'atto notificato, ha precisato che il dettato della norma realmente impone di ritenere che il perfezionamento si realizzi con la spedizione della raccomandata, anche perché, essendo questa diretta a disciplinare un effetto legale tipico (di conoscibilità), sul piano logico è ragionevole ritenere che il legislatore abbia inteso ancorare tale effetto ad una data certa qual è quella derivante dalla spedizione della raccomandata stessa.

Ad avviso del rimettente, con questa pronuncia la Corte di cassazione avrebbe affiancato all'effetto anticipato per il notificante un ulteriore provvisorio e anticipato effetto per il destinatario.

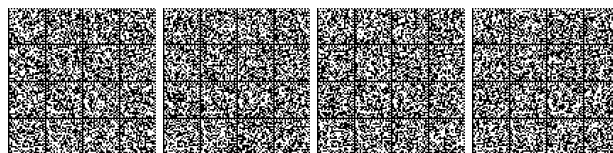
Secondo il Tribunale di Bologna, se appare logico che, essendo il notificante il primo soggetto che entra nel procedimento (attivandolo), l'effetto a lui rapportato sia anticipato e dunque provvisorio, non può non destare perplessità ritenere tale anche l'effetto per il destinatario, che ontologicamente dovrebbe concludere la sequenza procedimentale. E — osserva il rimettente — non si vede come sia possibile che un atto perfezionato divenga successivamente nullo per non avere raggiunto il suo scopo in base ad un *quid pluris* esterno.

Il giudice *a quo* precisa che una correzione di questo “problematico” profilo viene dall'ordinanza n. 627 del 2008, con la quale le Sezioni unite hanno affermato che, nel caso della notifica del ricorso per cassazione sia a mezzo posta sia ex art. 140 cod. proc. civ., l'avviso di ricevimento non è un elemento costitutivo della notifica, bensì esclusivamente una prova dell'intervenuto perfezionamento del procedimento notificatorio e dunque dell'instaurazione del contraddittorio. La sua mancata produzione, quindi, si pone ora su un piano probatorio anziché su quello della validità, per cui non sussiste più una necessità di consolidamento dell'effetto perfezionativo verso il destinatario, che è già determinato dalla spedizione della raccomandata.

Tale essendo il diritto vivente formatosi sull'art. 140 cod. proc. civ., da intendere nel senso che la spedizione della raccomandata ne rappresenta il perfezionamento per il destinatario, il rimettente si chiede come possa, da sola, la spedizione inserire l'atto nella sfera di conoscibilità di quest'ultimo, se non fondandosi su una perfetta e drastica *fictio iuris*. Secondo il giudice *a quo*, sussiste conoscibilità nel momento in cui un atto entra nella sfera del destinatario, il che accade successivamente al momento in cui viene spedito in tale direzione. Ciò troverebbe riscontro, sul piano sostanziale, nell'art. 1335 cod. civ., che pone la presunzione di conoscenza degli atti ricettizi nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario, e non nel momento in cui sono spediti a tale indirizzo.

Questa realtà logica è alla radice della previsione, nell'art. 140 cod. proc. civ., della raccomandata «con avviso di ricevimento»; ed è alla radice, altresì, delle considerazioni sul ruolo da attribuire a tale avviso nelle sopra citate ordinanze delle Sezioni unite.

Ad avviso del rimettente, non vi sarebbe un'adeguata tutela per il destinatario che si costituisce: «se il destinatario si costituisce, per legge egli ha avuto conoscenza non quando la raccomandata informativa è giunta al suo indirizzo, bensì quando vi è stata spedita».



Per il destinatario che si costituisce vi sarebbe una riduzione dei termini a difesa (siano quelli per proporre una opposizione, siano quelli di comparizione per una costituzione tempestiva) rispetto ai soggetti che ricevono la notifica a mani proprie oppure a mezzo posta.

Nel complessivo sistema notificatorio civile, nessuna altra ipotesi di notificazione confliggerebbe così evidentemente con il principio della ricezione.

Ad avviso del Tribunale rimettente, identificare, qualora il processo sia avviato con notifica *ex art.* 140 cod. proc. civ., l'instaurazione del contraddittorio con il momento perfezionativo della notifica dal punto di vista solo del notificante, senza tenere conto del momento in cui l'atto informativo entra (che è cosa diversa dall'esservi spedito) nella sfera di conoscibilità del notificato, significherebbe da un lato configurare il contraddittorio come mero simulacro e non in modo effettivo (il che contrasterebbe con l'art. 111, secondo comma, Cost. nella parte in cui impone l'effettività del contraddittorio in ogni processo), dall'altro far prevalere la posizione del notificante su quella del notificato senza che ciò sia supportato da una ragionevole esigenza di tutela del notificante (il che contrasterebbe sia con il principio della parità delle parti sempre dettato dalla stessa norma costituzionale, sia con l'ancor più generale principio della «giustizia del processo», rinvenibile nell'art. 111, primo comma, Cost.).

L'insussistenza di motivi di ragionevolezza alla base della *fictio iuris* che identifica l'instaurazione del contraddittorio *ex art.* 140 cod. proc. civ. contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost., nella sua accezione di precetto impositivo della ragionevolezza come confine della discrezionalità del legislatore ordinario.

Infine, la «retrocessione» del contraddittorio, che l'art. 140 cod. proc. civ. impone tramite *fictio iuris*, lederebbe l'art. 24 Cost., nella parte in cui, al secondo comma, tutela il diritto di difesa come inviolabile in ogni stato del processo, e quindi anche al momento dell'instaurazione del contraddittorio: i termini di difesa che il legislatore concede a seguito della in *ius vocatio* sono infatti ridotti per chi subisce la notifica *ex art.* 140 cod. proc. civ. in misura superiore a quella necessaria per rendere attuabile in tempi ragionevoli il perfezionamento della notifica.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione.

La questione sarebbe inammissibile, perché il Tribunale di Bologna non avrebbe indicato per quale ragione non possa essere data una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 140 cod. proc. civ.

In ogni caso, ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe infondata nel merito.

L'art. 140 cod. proc. civ. e l'art. 149 cod. proc. civ. non sarebbero utilmente comparabili, in quanto perseguono diverse finalità. Mentre la disciplina dettata dall'art. 140 cod. proc. civ. — per l'ipotesi di notificazione eseguita personalmente dall'ufficiale giudiziario, ma resa impossibile per irreperibilità o rifiuto del destinatario — è ispirata all'evidente fine di non pregiudicare il diritto di difesa del notificante, a causa di circostanze personali o di possibili comportamenti dilatori del destinatario; l'art. 149 cod. proc. civ., invece, riguarda la diversa ipotesi di notificazione effettuata a mezzo del servizio postale e persegue l'inderogabile finalità di tutelare il diritto di difesa del notificatario.

La questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. sarebbe, in via preliminare, inammissibile, perché il giudice rimettente non spiegherebbe quale sarebbe il termine «normale» per la difesa ed in quale misura esso sarebbe ridotto. In ogni caso, essa sarebbe infondata nel merito. Difatti, nell'ipotesi di notifica *ex art.* 140 cod. proc. civ. ciò che viene spedito con la raccomandata con avviso di ricevimento è l'avviso con il quale l'ufficiale giudiziario comunica alla parte di avere effettuato il deposito dell'atto nella casa comunale; nella notificazione a mezzo posta, invece, ciò che viene spedito è proprio l'atto da notificare. Pertanto, un problema di conoscenza effettiva dell'atto in questione, per l'ipotesi di notifica *ex art.* 140 cod. proc. civ., non si pone mai, in quanto, appunto, anche con la ricezione della raccomandata il destinatario non viene a conoscenza del contenuto dell'atto.

La difesa erariale esclude, infine, che si ponga un problema di violazione del giusto processo e del principio dell'effettività del contraddittorio.

3. — Con ordinanza emessa il 22 dicembre 2008 (reg. ord. n. 88 del 2009), la Corte d'appello di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, fa decorrere gli effetti della notifica, per il destinatario della stessa, dal momento in



cui l'ufficiale giudiziario, dopo aver eseguito il deposito dell'atto da notificare presso la casa comunale ed aver affisso il prescritto avviso alla porta dell'abitazione del destinatario, completa l'iter notificatorio inviando al destinatario medesimo una raccomandata con avviso di ricevimento contenente notizia dell'avvenuto deposito, anziché prevedere che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero dalla data del ritiro della copia dell'atto, se anteriore, in modo analogo a quanto previsto dall'art. 8, quarto comma, della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

La Corte d'appello motiva la sussistenza del requisito della rilevanza osservando che nel giudizio si discute proprio di quale sia la data di notifica del decreto ingiuntivo — effettuata *ex art.* 140 cod. proc. civ. — da considerare efficace per i destinatari, attuali appellanti. Seguendosi la tesi della Corte di cassazione, fatta propria dal primo giudice, secondo cui tale data coinciderebbe con il giorno in cui l'ufficiale giudiziario spedisce al destinatario la raccomandata (nella specie il 22 marzo 2004), l'opposizione dovrebbe considerarsi tardiva e quindi improcedibile, perché proposta oltre il termine decadenziale di quaranta giorni di cui all'art. 641, primo comma, cod. proc. civ. (l'atto di opposizione essendo stato notificato a mezzo posta e consegnato agli ufficiali giudiziari in data 4 maggio 2004); mentre, reputandosi che la data coincida con il giorno di effettivo ritiro del piego (30 marzo 2004) o con il decorso dei dieci giorni successivi alla spedizione (1° aprile 2004), l'opposizione monitoria dovrebbe considerarsi tempestiva e quindi procedibile.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che l'art. 140 cod. proc. civ. e l'art. 8 della legge n. 890 del 1982 prevedono modalità notificatorie alquanto simili in presenza di analoghi presupposti di fatto. In entrambi i casi, la notifica non può effettuarsi direttamente al destinatario, perché questi non è reperibile *in loco* o perché le persone abilitate a ricevere il piego in luogo di lui rifiutano di riceverlo, ovvero perché vi è temporanea assenza del destinatario o la mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate. In un caso, quello di cui all'art. 140 cod. proc. civ., l'ufficiale giudiziario deposita la copia dell'atto da notificare nella casa del comune dove la notificazione deve eseguirsi, affigge avviso del deposito in busta chiusa e sigillata alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario, e gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento; analogamente, nel caso di notifica *ex art.* 8 della legge n. 890 del 1982, l'agente postale deposita il piego presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza, e del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza dà notizia al destinatario mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In sostanza, l'unica vera differenza strutturale sarebbe che, nell'un caso, l'ufficiale giudiziario provvede al deposito della copia presso la casa comunale, mentre, nell'altro, l'agente postale provvede al deposito del piego presso l'ufficio postale.

Si tratta allora di verificare — prosegue il rimettente — se questa differenza possa *ex se* giustificare l'operare della successiva regola differenziatrice secondo cui solo nella notifica postale il destinatario ha dieci giorni di tempo dalla spedizione della raccomandata per ritirare l'atto presso l'ufficio postale, senza che tale periodo decorra a suo svantaggio, laddove l'art. 140 cod. proc. civ. — secondo la tradizionale interpretazione di legittimità — fa coincidere la data della notifica con la stessa data di spedizione della raccomandata.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 1998, il legislatore — con l'art. 2 del decreto-legge n. 35 del 2005 — non si è limitato a introdurre in modo espresso l'obbligo di spedizione della raccomandata, ma ha anche posto una regola di maggior tutela per il destinatario della notifica a mezzo posta attraverso la fissazione di un termine (massimo) di dieci giorni per il ritiro del piego, termine utile a far decorrere gli effetti della notifica per il destinatario stesso al fine dello svolgimento di ogni ulteriore e successiva attività processuale di suo interesse. Pertanto, quanto alle notifiche di atti giudiziari a mezzo posta nei casi di assenza o rifiuto di cui all'art. 8, secondo comma, della legge n. 890 del 1982, il sistema — ormai basato sul generale principio di scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio — si completa in questo senso: per il notificante, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 477 del 2002, la notifica si perfeziona comunque al momento della consegna dell'atto da notificare; per il notificatario, si perfeziona decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di cui al secondo comma ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore.

Posto che, secondo l'esegesi consolidata della Corte di cassazione, la data di notifica *ex art.* 140 cod. proc. civ. coincide per il destinatario con l'invio della raccomandata, l'esistenza stessa di tale interpretazione, ad avviso del rimettente, configura e conforma il precetto normativo e non consente di percorrere una interpretazione difforme che si pretenda costituzionalmente orientata.



Così interpretata, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 3 Cost., perché casi identici verrebbero trattati in modo ingiustificatamente diverso. Difatti, l'art. 8, quarto comma, della legge n. 890 del 1982, dando un termine (massimo) di dieci giorni per il ritiro del piego, elimina in radice l'ingiusta erosione del termine per svolgere le successive attività difensive (come nel caso di specie per proporre opposizione a decreto ingiuntivo), riportando la situazione di garanzia delle parti in equilibrio: per un verso, lascia un tempo congruo al destinatario per ritirare l'atto; mentre, per l'altro, non rende troppo onerosa la notifica per il mittente, che, comunque, potrà dare per notificato l'atto decorso il termine di dieci giorni.

Un simile effetto non è garantito dall'art. 140 cod. proc. civ., esponendo il destinatario di una notifica effettuata ai sensi di tale norma ad un trattamento meno garantista, pur in presenza di presupposti di fatto analoghi, e per di più sulla base di una scelta della tipologia di notifica che viene effettuata, di norma, da soggetti, l'ufficiale giudiziario e il notificante, privi di qualsivoglia interesse alla conoscibilità dell'atto da parte del notificatario.

Vi sarebbe anche un contrasto con l'art. 24 Cost., per la minor tutela offerta al destinatario di una notifica ex art. 140 cod. proc. civ., essendo questi costretto a presidiare con tendenziale continuità la sua cassetta postale anche in periodo di vacanza o ferie, per evitare il rischio di perdere tempo utile al compimento di attività difensive che prendano data a partire dall'avvenuta notifica, mentre molto meno rischiosa e onerosa è la situazione del destinatario di una notifica postale ex art. 8 della legge n. 890 del 1982.

Del resto, la stessa Corte di cassazione, con l'ordinanza delle Sezioni unite n. 458 del 2005, anche se ha ritenuto che per il notificante la notifica ex art. 140 cod. proc. civ. prenda effetto dalla data di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, ha considerato comunque necessario che il notificante, esibendo l'avviso di ricevimento, ponga il giudice nelle condizioni di verificare se l'atto sia stato effettivamente consegnato al destinatario o sia comunque convenientemente entrato nella sua sfera di conoscibilità. Ciò, ad avviso del rimettente, significa che non ha più alcun rilievo la circostanza che, spedendo l'avviso ex art. 140 cod. proc. civ., l'ufficiale giudiziario metta il notificatario potenzialmente in grado di conoscere la natura dell'atto notificando, poiché ciò che conta, nella nuova ricostruzione interpretativa della Corte stessa, è la produzione dell'avviso di ricevimento come strumento per accertare l'effettiva conoscenza o conoscibilità dell'atto. Pertanto non vi sarebbe più motivo di distinguere le due forme di notifica in esame sulla base di una differenza — la possibilità di immediata conoscenza dei dati salienti dell'atto da notificare per la presenza delle indicazioni prescritte dall'art. 48 disp. att. cod. proc. civ. — che non rileva comunque ai fini della decorrenza di efficacia della notifica ex art. 140 cod. proc. civ., né per il notificante, né per il notificatario.

4. — Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione.

Dopo avere rilevato che l'art. 140 cod. proc. civ. e l'art. 8 della legge n. 890 del 1982 non sarebbero utilmente comparabili, l'Avvocatura osserva che la questione sarebbe infondata anche in riferimento all'art. 24 Cost. Sotto quest'ultimo profilo, la difesa erariale premette che il problema prospettato dal rimettente si pone per tutte le notificazioni effettuate attraverso la spedizione di una raccomandata e che il termine di dieci giorni previsto dal citato art. 8 non costituirebbe idonea tutela per il destinatario.

5. — In prossimità della Camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, nell'uno e nell'altro giudizio, memorie illustrative.

La difesa erariale — nel ribadire che la giurisprudenza costituzionale, sin dal 1975, ha affermato la legittimità costituzionale della norma denunciata con riguardo al perfezionamento della notificazione con decorrenza dalla data di spedizione della raccomandata e non da quella del ricevimento della stessa — osserva, con riguardo alla questione sollevata dal Tribunale di Bologna, che l'ordinanza di rimessione non prospetta profili di illegittimità nuovi o diversi da quelli già sottoposti ed esaminati dalla Corte costituzionale. La differente disciplina del perfezionamento del procedimento notificatorio dell'art. 140 cod. proc. civ. rispetto a quello della notifica a mezzo posta — si afferma — è stata ampiamente giustificata dalla Corte costituzionale. Inoltre, ad avviso della difesa erariale, il rispetto del principio dell'effettività del contraddittorio, quale corollario del più ampio principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost., non aggiunge nulla rispetto a quanto è stato già stabilito dalla Corte costituzionale con riferimento al diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. La questione sarebbe altresì infondata se analizzata alla luce della fattispecie concreta, avendo il debitore goduto di un lasso di tempo più che congruo (quaranta giorni) per approntare la propria difesa e per notificare l'atto di citazione in opposizione a decreto ingiuntivo.



In relazione alla questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano, l'Avvocatura osserva che, con la sentenza n. 346 del 1998, la Corte costituzionale non ha affermato la necessità che tutti i procedimenti notificatori siano identici o strettamente omogenei — ciò che lederebbe la discrezionalità legislativa — bensì che viola il diritto di difesa la mancanza di un avviso del compimento delle formalità di cui all'art. 8 della legge n. 890 del 1982 e la ristrettezza del termine di dieci giorni a seguito dei quali l'ufficio postale poteva rispedire al mittente l'atto senza che il destinatario avesse più la possibilità di reperirlo.

Secondo la difesa erariale, le modalità della notifica stabilite dall'art. 140 cod. proc. civ. garantiscono i diritti di difesa ed il ragionevole trattamento, non venendo in gioco alcuna necessità di uniformarle ulteriormente senza invadere il campo della discrezionalità propria del legislatore.

Considerato in diritto

1. — Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Bologna (reg. ord. n. 75 del 2009) e dalla Corte d'appello di Milano (reg. ord. n. 88 del 2009), investono l'art. 140 cod. proc. civ., il quale, sotto la rubrica «Irreperibilità o rifiuto di ricevere la copia», prevede che se non è possibile eseguire la consegna per irreperibilità o per incapacità o rifiuto delle persone indicate nell'articolo precedente, l'ufficiale giudiziario deposita la copia nella casa del comune dove la notificazione deve eseguirsi, affigge avviso del deposito in busta chiusa e sigillata alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario, e gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento.

L'art. 140 cod. proc. civ. è denunciato da entrambi i rimettenti nella parte in cui, secondo il diritto vivente — quale risulta dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, anche a Sezioni unite —, fa decorrere gli effetti della notifica, nei confronti del destinatario della stessa, dal compimento dell'ultimo degli adempimenti prescritti, ossia dalla spedizione della raccomandata con avviso di ricevimento.

Così interpretata, la norma denunciata — non prevedendo che il contraddittorio si instauri all'atto della consegna al destinatario o a chi per esso della raccomandata informativa o, qualora la consegna non sia ancora avvenuta, al verificarsi della compiuta giacenza della suddetta raccomandata — violerebbe, ad avviso del Tribunale di Bologna, gli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, per irragionevolezza, per ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, per l'incidenza sul diritto di difesa del destinatario di atti notificati ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. e per la lesione dei principi costituzionali in materia di giusto processo (contraddittorio e parità delle parti).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., è sollecitato dalla Corte d'appello di Milano attraverso l'indicazione, come *tertium comparationis*, dell'art. 8, quarto comma, della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, che fa coincidere il compimento della notificazione dal lato del destinatario con il decorso di dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero con la data del ritiro della copia dell'atto, se anteriore.

2. — Entrambe le ordinanze di rimessione attengono a questioni di legittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ. e sono sollevate sotto profili analoghi; i relativi giudizi possono pertanto essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — Preliminarmente, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato con riguardo all'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Bologna sul rilievo che il giudice *a quo* sarebbe venuto meno all'onere di sperimentare la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice.

Il giudice rimettente ha preso atto dell'essersi formata una interpretazione costante, proveniente dalla stessa Corte di cassazione, in termini di diritto vivente, ed ha richiesto l'intervento di questa Corte affinché controlli la compatibilità dell'indirizzo consolidato con i principi costituzionali.

4. — La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Bologna è inammissibile per un'altra preliminare ragione, ossia per mancata motivazione sulla rilevanza della questione. Il giudice rimettente, infatti, ha omissso sia di descrivere compiutamente la fattispecie concreta sottoposta al suo esame sia di precisare quali effetti avrebbe, nel giudizio *a quo*, la sollecitata dichiarazione di illegittimità costituzionale.



5. — La questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano è, invece, fondata.

5.1. — Questa Corte ha già avuto occasione di scrutinare questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 140 cod. proc. civ., interpretato nel senso che la notificazione debba ritenersi perfezionata con la spedizione della raccomandata e non con il suo recapito.

La sentenza n. 213 del 1975 ha dichiarato la questione non fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Premesso che «non esistono impedimenti di ordine costituzionale a che le modalità delle notifiche siano diversamente disciplinate, in relazione ai singoli procedimenti e agli interessi che attraverso essi debbono trovare tutela», questa Corte ha rilevato che «nell'ambito del processo civile, ai fini della garanzia del diritto di difesa del destinatario delle notificazioni per ufficiale giudiziario deve ritenersi sufficiente che copia dell'atto pervenga nella sfera di disponibilità del destinatario medesimo», essendo «ovvio che, ove questi si allontani, sia un suo onere predisporre le cose in modo che possa essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette».

La sentenza n. 213 del 1975 ha inoltre precisato che, nell'ambito del processo civile, «il diritto di difesa di ciascuna parte va temperato con quello dell'altra, cosicché, con riguardo alle notifiche, a ragione vengono tenuti presenti non solo gli interessi del destinatario dell'atto, ma anche le esigenze del notificante, sul quale possono gravare oneri di notifica entro termini di decadenza». Infine, ha sottolineato che non è utile la comparazione con l'art. 149 cod. proc. civ., il quale, al contrario dell'art. 140 cod. proc. civ., dispone, in caso di notificazione a mezzo posta, che l'avviso di ricevimento della raccomandata debba essere allegato all'originale, con la conseguenza che la notifica va considerata perfezionata solo alla data della ricezione della raccomandata. Secondo la sentenza, infatti, la notifica a mezzo posta non prevede per il destinatario maggiori garanzie di quelle previste dall'art. 140 cod. proc. civ.: nel caso di notifica per posta, «la ricevuta di ritorno riguarda l'unica operazione predisposta perché l'atto pervenga nella sfera del destinatario ed equivale alla relata che l'ufficiale giudiziario appone in calce all'originale dell'atto qualora questo sia notificato ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. Se il destinatario è irreperibile o il plico venga rifiutato, si ha affissione di avviso presso la casa del destinatario e se ne fa menzione nella ricevuta di ritorno (così come nel caso dell'art. 140 se ne fa menzione nella relata dell'ufficiale giudiziario), ma manca completamente il secondo avviso di cui all'art. 140 cod. proc. civ.».

Altre pronunce hanno confermato questa conclusione. Le ordinanze n. 76 e n. 148 del 1976, n. 57 del 1978 e n. 192 del 1980 hanno dichiarato la manifesta infondatezza di analoghe questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sollevate nella parte in cui questa consente di ritenere perfetta la notifica dalla data di spedizione della raccomandata da esso prescritta e non da quella della sua ricezione. La sentenza n. 250 del 1986 ricorda che la notificazione effettuata ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. si perfeziona dopo il deposito della copia dell'atto nella casa comunale e l'affissione dell'avviso alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario e con la spedizione a quest'ultimo della raccomandata con avviso di ricevimento, senza che rilevino ai fini della perfezione della notificazione la consegna della raccomandata al destinatario e l'allegazione all'originale dell'atto dell'avviso di ricevimento. E l'ordinanza n. 904 del 1988 precisa che «una volta realizzata la fondamentale esigenza dell'immissione della copia dell'atto da notificare nella sfera di disponibilità del destinatario — esigenza certamente soddisfatta dall'art. 140 cod. proc. civ. con l'affissione dell'avviso di deposito — l'adozione di ulteriori correttivi in senso garantista della disciplina *in subiecta materia* resta riservata alle scelte discrezionali del legislatore, in relazione a situazioni di volta in volta differenti».

5.2. — I successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale impongono di rimeditare queste conclusioni.

5.2.1. — In primo luogo, la *ratio* che giustificava la spedizione della raccomandata come momento perfezionativo della notificazione ex art. 140 cod. proc. civ. in relazione alla necessità di bilanciare gli opposti interessi del notificante e del destinatario e all'esigenza di non addossare al primo i rischi inerenti al decorso del tempo per la consegna della raccomandata, non è più riproponibile nel sistema delle notifiche derivante dalla sentenza di questa Corte n. 477 del 2002. Per effetto di detta sentenza (con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 cod. proc. civ. e dell'art. 4, terzo comma, della legge n. 890 del 1982, nella parte in cui prevedeva che la notificazione si perfezionasse, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario) risulta infatti ormai presente nell'ordinamento processuale civile, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario; con la conseguenza che, anche per le notificazioni eseguite ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ., al fine del rispetto di



un termine pendente a carico del notificante, è sufficiente che l'atto sia consegnato all'ufficiale giudiziario entro il predetto termine, mentre le formalità previste dal citato art. 140 possono essere eseguite anche in un momento successivo (sentenza n. 28 del 2004; ordinanza n. 97 del 2004).

Ciò comporta che, mentre il notificante *ex* art. 140 cod. proc. civ., sia pure subordinatamente al buon esito della notifica, evita ogni decadenza a suo carico con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, il destinatario — in un contesto che, dal punto di vista del perfezionamento della notifica, continua ad essere ancorato alla spedizione della raccomandata informativa, trascurando la ricezione della stessa (o gli altri modi considerati dal sistema equipollenti) — soffre di una riduzione dei termini per lo svolgimento delle successive attività difensive, giacché questi cominciano a decorrere da un momento anteriore rispetto a quello dell'effettiva conoscibilità dell'atto.

Né la presunzione di conoscenza dell'atto da parte del destinatario con la semplice spedizione della raccomandata prevista dall'art. 140 cod. proc. civ. può ulteriormente giustificarsi con il ritenere che sia onere del destinatario, ove si allontani, di predisporre le cose in modo da poter essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette. Difatti, l'evoluzione della vita moderna e gli spostamenti sempre più frequenti per la generalità delle persone fanno sì che l'onere di assunzione di misure precauzionali in vista di eventuali notificazioni non può operare anche in caso di assenze brevi del destinatario, poiché altrimenti il suo diritto di difesa sarebbe condizionato da oneri eccessivi.

5.2.2. — In secondo luogo, è da tener presente che questa Corte, con la sentenza n. 346 del 1998, ha giudicato priva di ragionevolezza e lesiva della possibilità di conoscenza dell'atto da parte del destinatario la disciplina della consimile notificazione a mezzo posta di cui all'art. 8 della legge n. 890 del 1982, dichiarandone l'illegittimità costituzionale: (a) sia nella parte in cui non prevedeva che, in caso di rifiuto di ricevere il piego o di firmare il registro di consegna da parte delle persone abilitate alla ricezione ovvero in caso di mancato recapito per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, fosse data notizia al destinatario medesimo con raccomandata con avviso di ricevimento del compimento delle formalità descritte e del deposito del piego; (b) sia nella parte in cui prevedeva che il piego fosse restituito al mittente, in caso di mancato ritiro da parte del destinatario, dopo dieci giorni dal deposito presso l'ufficio postale.

A questo punto, dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale, è intervenuto il legislatore, che, con l'art. 2 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, ha sostituito, per quello che qui rileva, il secondo ed il quarto comma dell'art. 8 della legge n. 890 del 1982, prevedendo che: (a) se le persone abilitate a ricevere il piego, in luogo del destinatario, rifiutano di riceverlo, ovvero se l'agente postale non può recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza; (b) del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza è data notizia al destinatario, a cura dell'agente postale preposto alla consegna, mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento che, in caso di assenza del destinatario, deve essere affisso alla porta d'ingresso oppure immesso nella cassetta della corrispondenza dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda; (c) l'avviso deve contenere l'indicazione del soggetto che ha richiesto la notifica e del suo eventuale difensore, dell'ufficiale giudiziario al quale la notifica è stata richiesta e del numero di registro cronologico corrispondente, della data di deposito e dell'indirizzo dell'ufficio postale o della sua dipendenza presso cui il deposito è stato effettuato, nonché l'espresso invito al destinatario a provvedere al ricevimento del piego a lui destinato mediante ritiro dello stesso entro il termine massimo di sei mesi, con l'avvertimento che la notificazione si ha comunque per eseguita trascorsi dieci giorni dalla data del deposito e che, decorso inutilmente anche il predetto termine di sei mesi, l'atto sarà restituito al mittente; (d) la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore.

Ne risulta un capovolgimento rispetto al sistema precedente, in cui era l'art. 8 della legge n. 890 del 1982 a prevedere una disciplina meno garantista per il notificatario rispetto a quella apprestata, in presenza di analoghi presupposti di fatto, dall'art. 140 cod. proc. civ., perché la notifica a mezzo posta si perfeziona, per il destinatario, non con il semplice invio a cura dell'agente postale della raccomandata che dà avviso dell'infruttuoso accesso, ma decorsi dieci giorni dall'inoltro della raccomandata o nel minor termine costituito dall'effettivo ritiro del plico in giacenza. E ciò, per di più, in un contesto nel quale la scelta della tipologia di notifica viene effettuata da soggetti, l'ufficiale giudiziario ed il notificante, privi di qualsivoglia interesse alla conoscibilità dell'atto da parte del notificatario: il solo notificante, infatti, può richiedere all'ufficiale giudiziario di effettuare la notifica personalmente e, qualora ciò non faccia, l'ufficiale giudiziario può, a sua discrezione, scegliere l'uno o l'altro modo di notificazione (sentenza n. 346 del 1998).



5.3. — Nell'attuale sistema normativo si è dunque verificata una discrasia, ai fini dell'individuazione della data di perfezionamento della notifica per il destinatario, tra la disciplina legislativa della notificazione a mezzo posta, dettata dal novellato art. 8 della legge n. 890 del 1982 — dove le esigenze di certezza nella individuazione della data di perfezionamento del procedimento notificatorio, di celerità nel completamento del relativo *iter* e di effettività delle garanzie di difesa e di contraddittorio sono assicurate dalla previsione che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata informativa ovvero dalla data di ritiro del piego, se anteriore — e la disciplina dell'art. 140 cod. proc. civ., nella quale il diritto vivente, ai fini del perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, dà rilievo, per esigenze di certezza, alla sola spedizione della raccomandata, sia pure recuperando *ex post* la ricezione della raccomandata, da allegare all'atto notificato, o in vista del consolidamento definitivo degli effetti provvisori o anticipati *medio tempore* verificatisi (Corte di cassazione, Sezioni unite, 13 gennaio 2005, n. 458), o in funzione della prova dell'intervenuto perfezionamento del procedimento notificatorio (Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 gennaio 2008, n. 627).

È evidente che la disposizione denunciata, così come interpretata dal diritto vivente, facendo decorrere i termini per la tutela in giudizio del destinatario da un momento anteriore alla concreta conoscibilità dell'atto a lui notificato, viola i parametri costituzionali invocati dal rimettente, per il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante, su cui ormai non gravano più i rischi connessi ai tempi del procedimento notificatorio, e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità, e per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, disciplinata dall'art. 8 della legge n. 890 del 1982.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 140 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 111, primo e secondo comma, 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

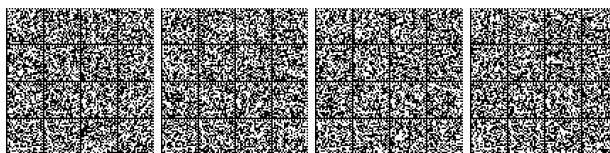
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 4

Sentenza 15 dicembre 2009 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Norme della Regione Campania - Previsto collegamento dei candidati alla Presidenza della Giunta regionale a liste o a coalizioni di liste provinciali - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa costituzionale che individua, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, i candidati alla Presidenza della Giunta regionale nei capilista delle liste regionali - Perfezionamento delle procedure di approvazione dello statuto in parallelo a quelle della legge regionale impugnata - Conseguente sussistenza della scansione temporale idonea a garantire complementarietà e integrazione tra statuto e legge regionale richiesti dal parametro evocato - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

Elezioni - Norme della Regione Campania - Premio di maggioranza - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della normativa costituzionale che individua, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, i candidati alla Presidenza della Giunta regionale nei capilista delle liste regionali - Perfezionamento delle procedure di approvazione dello statuto in parallelo a quelle della legge regionale impugnata - Conseguente sussistenza della scansione temporale idonea a garantire complementarietà e integrazione tra statuto e legge regionale richiesti dal parametro evocato - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, artt. 6, comma 1, e 3, comma 4.
- Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5; legge 21 dicembre 2005, n. 270.

Elezioni - Norme della Regione Campania - Voto di preferenza - Facoltà per l'elettore di esprimere due preferenze, con riserva della seconda a soggetti appartenenti al genere femminile - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione del principio di uguaglianza, di libertà di voto e asserita introduzione di un'impropria ragione di ineleggibilità - Misura promozionale e non coattiva rivolta a realizzare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 48 e 51; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 giugno 2009, depositato in cancelleria il 18 giugno 2009 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

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



Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 12 giugno 2009 e depositato il successivo 18 giugno, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), per violazione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

1.1. — Il ricorrente, dopo aver illustrato il contenuto delle disposizioni impugnate, si sofferma sulle ragioni di censura dell'art. 2, comma 2, e dell'art. 3, commi 1, 3 e 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009. In particolare, le norme indicate violerebbero l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in quanto prevedono che i candidati alla Presidenza della Giunta regionale siano collegati a liste o a coalizioni di liste provinciali, mentre l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 stabilisce che, «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione», sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali.

Al riguardo, la difesa erariale evidenzia come, alla data di entrata in vigore della legge impugnata, il nuovo statuto della Regione Campania non fosse stato ancora promulgato e quindi non fosse entrato in vigore. Di conseguenza, la Regione non avrebbe potuto emanare norme elettorali confliggenti con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 (è richiamata, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003).

1.2. — Sono impugnati anche gli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, nella parte in cui prevedono un premio di maggioranza per le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Giunta regionale. Il suddetto premio di maggioranza è individuato nella misura del sessanta per cento dei seggi del Consiglio attribuiti alle singole liste.

A tal proposito, il ricorrente svolge argomentazioni analoghe a quelle formulate con riferimento alla precedente questione, rilevando che il premio di maggioranza stabilito dalle norme censurate non è previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, il quale, come già detto, si applica fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali regionali.

La difesa erariale aggiunge che le norme impugnate non riguardano aspetti di dettaglio ma profili relativi alla composizione del Consiglio regionale, con conseguente incidenza sui meccanismi di formazione delle maggioranze. Il ricorrente, inoltre, richiama la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), evidenziando come essa preveda un premio di maggioranza nella misura di trecentoquaranta seggi alla Camera dei deputati e del cinquantacinque per cento dei seggi assegnati a ciascuna Regione al Senato.

1.3. — Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, comma 3, della legge regionale in esame, il quale dispone: «L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

La difesa erariale ritiene che la norma in questione, «presumibilmente ispirata alla idea politica delle "quote rosa"», si risolva «in una evidente menomazione dell'elettorato passivo e di quello attivo».

In particolare, sotto il primo profilo, sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto la norma introdurrebbe «una limitazione disuguagliante» nell'espressione del voto per la seconda preferenza. In altre parole, i candidati appartenenti al medesimo genere o sesso sarebbero «discriminati e resi disuguali» nel momento in cui l'elettore esprime la seconda preferenza. Sarebbe violato anche l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata prevedrebbe un limite di accesso, legato al sesso, per la seconda preferenza e quindi «un'impropria ragione di ineleggibilità».

Sotto il profilo dell'elettorato attivo, l'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 si porrebbe in contrasto con l'art. 48 Cost., in quanto la limitazione di genere per la seconda preferenza renderebbe il voto non libero.



2. — Nel giudizio si è costituita la Regione Campania eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e l'infondatezza del ricorso.

2.1. — Quanto ai primi due motivi di ricorso, la resistente osserva come essi si fondino su presupposti ricostruttivi analoghi, posto che la Regione, secondo la difesa erariale, non avrebbe potuto approvare norme elettorali in contrasto con le disposizioni statali vigenti, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto. Solo per tale ragione, la legge reg. n. 4 del 2009, nella parte in cui presenta un contenuto confliggente con quanto stabilito dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, sarebbe illegittima.

2.1.1. — La difesa regionale ricostruisce il procedimento di approvazione della legge elettorale (legge reg. n. 4 del 2009) e dello statuto (legge reg. 28 maggio 2009, n. 6), precisando che il 20 febbraio 2009 lo statuto della Regione Campania è stato approvato in seconda deliberazione, il successivo 26 febbraio si è provveduto alla relativa pubblicazione notiziale, ai fini di un'eventuale richiesta di *referendum* (che non vi è stata), il 28 maggio 2009 lo statuto medesimo è stato promulgato, il 3 giugno 2009 è stato pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione ed il 18 giugno è entrato in vigore.

Nel frattempo, la legge elettorale è stata pubblicata in data 14 aprile 2009 ed è entrata in vigore il giorno successivo; dunque, il relativo *iter* di formazione si è concluso dopo che il testo statutario era stato approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione, ma prima che esso fosse promulgato ed entrasse in vigore.

Al riguardo, la resistente evidenzia come l'Avvocatura generale dello Stato contesti soltanto una «illegittimità formale, per così dire temporale», nell'adozione di una disciplina, «in quanto indirettamente condizionata dalla scelta di sistema affidata allo statuto che (allora) non risultava ancora entrato in vigore».

La difesa regionale si sofferma, quindi, sulla *ratio* dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, il quale sarebbe volto ad evitare che, in assenza dello statuto e della conseguente individuazione della forma di governo regionale, gli elettori possano essere chiamati a rinnovare il Consiglio con una disciplina elettorale non del tutto coerente con il sistema ancora in vigore.

L'ipotesi anzidetta sarebbe però ormai irrealizzabile nel caso di specie, in quanto il nuovo statuto, successivamente alla delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge reg. n. 4 del 2009 (datata 21 maggio 2009), è stato promulgato e pubblicato, entrando in vigore lo stesso giorno (18 giugno 2009) in cui è stato depositato presso la Corte costituzionale il presente ricorso.

La Regione Campania aggiunge che, pertanto, l'applicazione della legge elettorale impugnata avverrà nella vigenza del nuovo statuto e nel rispetto delle finalità che il legislatore costituzionale ha inteso fissare.

Per le ragioni anzidette, la resistente ritiene che il ricorso sia, per questa parte, improcedibile «per cessazione della materia del contendere e/o per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto la situazione, nell'attualità, impedisce il verificarsi dell'«evento temuto»».

2.1.2. — Ancora con riguardo alle censure mosse in relazione all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, la difesa regionale evidenzia come sarebbe stato irragionevole attendere l'entrata in vigore dello statuto prima di affrontare l'*iter* costitutivo della nuova legge elettorale, potendosi prospettare l'eventualità di un rinnovo del Consiglio regionale e dell'elezione del Presidente della Giunta con il precedente sistema elettorale ma nella vigenza di una nuova (ed eventualmente diversa da quella attuale) forma di governo.

Al riguardo, la Regione Campania ritiene di aver seguito il percorso corretto, delineato dalla norma costituzionale transitoria. In particolare, osserva la difesa regionale, l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 non vieta, in assenza del nuovo statuto, l'approvazione di una nuova legge elettorale, ma prevede che «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali» l'elezione del Presidente e del Consiglio avvenga secondo le modalità previste dalla normativa statale vigente e dalla disciplina transitoria prevista dal citato art. 5.

In definitiva, secondo la resistente, «la mancata approvazione dello statuto unitamente alle leggi elettorali costituisce condizione per l'applicazione della norma transitoria in un determinato ambito territoriale». Di conseguenza, il rapporto fra le due fonti (legge elettorale regionale e disposizione transitoria) non sarebbe configurabile in termini di «validità/invalidità», ma di «applicazione/disapplicazione», potendo la nuova legge elettorale regionale trovare applicazione solo dopo l'entrata in vigore dello statuto.

Sulla base delle anzidette considerazioni, la difesa regionale conclude per l'inammissibilità del ricorso.



2.1.3. — Nel merito, la resistente deduce l'infondatezza delle questioni concernenti la previsione di un collegamento del candidato Presidente della Giunta regionale a liste o a coalizioni di liste provinciali, e di un premio di maggioranza pari al sessanta per cento dei seggi. Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Regione Campania rileva come l'Avvocatura generale faccia «inspiegabilmente riferimento» alla legge n. 270 del 2005, concernente le norme elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Sulla questione degli spazi consentiti al legislatore regionale, nell'ipotesi in cui non siano ancora entrati in vigore i nuovi statuti, la difesa della Regione richiama la sentenza n. 196 del 2003, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili gli interventi regionali riguardanti «aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria dettata, in pendenza dell'approvazione dello statuto, dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999». Secondo la resistente, la previsione contenuta nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, secondo cui «sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali», riguarderebbe un «profilo procedurale» e sarebbe conseguenza di una «modalità organizzativa del corpo elettorale e dei seggi scelta dalla legislazione statale, ma che non attiene ai principi fondamentali e non modifica il sistema».

A conclusioni analoghe la Regione Campania giunge con riferimento alle norme che prevedono un premio di maggioranza. Dopo aver ribadito l'inconferenza del richiamo alla legge n. 270 del 2005, la resistente sottolinea come la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) si limiti ad enunciare, tra i principi fondamentali in materia, quello della «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze» (art. 4, comma 1, lettera a).

2.2. — Infine, quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, la resistente evidenzia come la norma impugnata riguardi esclusivamente l'esercizio della facoltà di espressione della seconda preferenza e sia finalizzata a «garantire, anche di fatto, oltre che astrattamente, il paritario accesso alle cariche elettive, attraverso provvedimenti positivi». Al riguardo, sono richiamati la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003 ed alcuni interventi di innovazione del quadro normativo: la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), che ha modificato gli statuti speciali attribuendo alle leggi elettorali delle Regioni ad autonomia differenziata il compito di promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; l'art. 117, settimo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che reca un'analoga previsione; infine, la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione).

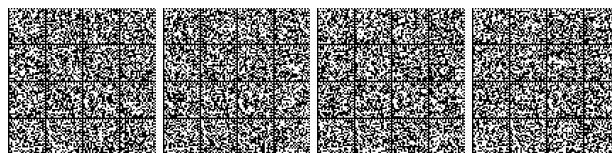
In definitiva, secondo la resistente, la disciplina regionale impugnata si inserirebbe con coerenza in un contesto normativo complessivamente volto a promuovere la effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

3.1. — In particolare, con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, e 6, comma 1, della legge reg. n. 4 del 2009, la resistente ribadisce l'inammissibilità delle questioni prospettate e sottolinea come, nelle more del presente giudizio, la legge elettorale, pubblicata dopo l'approvazione dello statuto in seconda deliberazione, non abbia trovato applicazione. Paradossalmente, invece, l'eventuale accoglimento del presente ricorso obbligherebbe a far svolgere le elezioni regionali, ormai prossime, sulla base di regole (quelle statali) non coerenti con il mutato quadro statutario.

La difesa regionale aggiunge che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale vanificherebbe in modo irragionevole l'attività legislativa posta in essere dalla Regione in materia elettorale, proprio allo scopo di dare attuazione al nuovo statuto. Si evidenzia, inoltre, come la *ratio* della previsione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 sia quella di realizzare una piena integrazione fra la normativa elettorale e la forma di governo delineata dal nuovo statuto; obiettivo, che, con il presente ricorso, rischia di «essere posto in discussione, ma, per così dire, a parti invertite (applicazione della normativa elettorale originaria, in vigenza del nuovo statuto)».

Secondo la Regione Campania, l'unico interesse del Governo, nella circostanza in esame, poteva essere quello di ottenere la garanzia circa la non applicazione della nuova legge elettorale in assenza del nuovo statuto. Pertanto, a tutto concedere, la difesa erariale avrebbe dovuto impugnare l'art. 12 della legge reg. n. 4 del 2009 nella parte in cui non rinvia gli effetti della legge in parola all'entrata in vigore del nuovo statuto. Al contrario, il citato art. 12 non è stato censurato; peraltro, siffatta evenienza è ormai del tutto superata, stante l'entrata in vigore dello statuto regionale.



Nel merito, la Regione Campania insiste per l'infondatezza del ricorso, riprendendo le medesime argomentazioni già sviluppate nell'atto di costituzione.

3.2. — In riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge impugnata, la difesa regionale ritiene che la valutazione compiuta dal ricorrente non colga il *proprium* della normativa in esame, la quale non limita affatto la libera determinazione e non impone scelte ma «offre possibilità ulteriori all'elettorato» (attraverso l'eventuale seconda preferenza) ed in questa eventualità persegue un obiettivo del tutto coerente con il quadro costituzionale (artt. 51 e 117 Cost.), comunitario ed internazionale in materia di parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive.

3.2.1. — La resistente sottolinea inoltre il carattere «neutro» del sistema di preferenza previsto, che è finalizzato a dare attuazione ai nuovi disposti costituzionali, «svolgendo una funzione chiaramente antidiscriminatoria». Al riguardo, la difesa regionale assume che:

a) il legislatore campano avrebbe potuto prevedere soltanto una preferenza, senza che ciò potesse qualificarsi come limite al diritto di voto; pertanto, la norma in esame ha consentito un'opportunità in più, assicurando la piena libertà per l'elettore di avvalersi o meno di tale possibilità;

b) la condizione apposta all'esercizio della seconda preferenza non si traduce nella previsione di un requisito ulteriore di eleggibilità o di candidabilità dei singoli cittadini; infatti, il divieto di una doppia preferenza omogenea opera indistintamente sia nell'ipotesi di due preferenze di genere maschile, sia di due preferenze di genere femminile;

c) la sanzione dell'annullamento riguarda esclusivamente la seconda preferenza e non l'espressione del voto tout court.

3.2.2. — La Regione Campania passa, quindi, all'esame delle sentenze n. 422 del 1995 e n. 49 del 2003 della Corte costituzionale, evidenziando come nella seconda pronuncia siano state valorizzate le «novità di sistema» introdotte nel lasso di tempo intercorso fra le due decisioni. In particolare, la resistente osserva che nella sentenza n. 422 del 1995 la Corte, pronunciandosi negativamente sulle c.d. quote rosa, ha posto l'accento sul principio di eguaglianza formale, sull'illegittimità dell'individuazione di ulteriori requisiti di eleggibilità o candidabilità dei cittadini e sul limite delle misure legislative «diseguali», che non possono incidere sui contenuti stessi dei diritti fondamentali riconosciuti in Costituzione.

Quanto alla sentenza n. 49 del 2003, la difesa regionale ritiene che il percorso argomentativo seguito dalla Corte si sia arricchito di ulteriori, significativi contenuti per effetto dei mutamenti del quadro costituzionale introdotti dalle leggi cost. n. 2 e n. 3 del 2001. La Regione Campania evidenzia come la Corte costituzionale abbia utilizzato i seguenti argomenti nel pervenire ad una pronuncia di non fondatezza:

a) le norme impugnate non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità o di candidabilità dei singoli cittadini;

b) non è prevista alcuna misura di «disuguaglianza» allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati o di compensare tali svantaggi attraverso vantaggi attribuiti con legge;

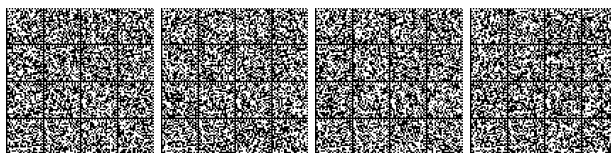
c) non si introducono differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura;

d) non è intaccato il carattere unitario della rappresentanza elettiva;

e) non è garantito un determinato risultato elettorale.

Con particolare riguardo agli argomenti di cui ai punti b) e c), la resistente riprende la distinzione, operata in dottrina, tra «azioni positive» e «norme antidiscriminatorie», rilevando come le norme impugnate siano riconducibili a quest'ultima categoria, trattandosi di «azioni positive atipiche», caratterizzate da una formulazione neutra, senza cioè l'individuazione dei soggetti al cui vantaggio sono finalizzate.

Sempre in relazione alla sentenza n. 49 del 2003, la Regione Campania sottolinea come la Corte abbia affermato che la finalità di conseguire una «parità effettiva» fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è «positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale» e che tale esigenza è espressamente riconosciuta pure nel contesto normativo internazionale e comunitario. Infine, la resistente riprende le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale nella pronuncia in esame, là dove ha definito le norme oggetto di quel giudizio come «misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi». La qualificazione di



«misura minima» lascerebbe presumere, secondo la difesa regionale, «una maggiore apertura anche rispetto a meccanismi elettorali differenti», ritenuti legittimi non solo per le modifiche costituzionali, ma per un contesto di sensibilità costituzionale diverso.

La resistente ricorda altresì che, dopo la sentenza n. 49 del 2003, il legislatore costituzionale è nuovamente intervenuto in materia con la legge cost. n. 1 del 2003, la quale ha integrato l'art. 51 Cost., prevedendo la promozione «con appositi provvedimenti» delle pari opportunità tra donne e uomini. La difesa regionale, richiamando il dibattito parlamentare svoltosi in occasione dell'approvazione della citata legge costituzionale e le opinioni espresse dalla maggior parte della dottrina, sottolinea come la finalità di siffatta modifica sia quella di «dare copertura costituzionale proprio agli ulteriori interventi (anche azioni positive) di riequilibrio delle presenze dei due sessi in ambito politico».

In proposito, è citata l'ordinanza n. 39 del 2005, la quale, secondo la difesa regionale, confermerebbe che la modifica dell'art. 51 Cost. non costituisce una mera specificazione dell'art. 3, primo comma, Cost. ma legittima l'adozione di azioni positive.

3.2.3. — Da quanto appena detto — e dall'esame della normativa elettorale sia della Camera dei deputati e del Senato, sia di altre Regioni — la resistente deduce la coerenza della normativa impugnata rispetto al contesto normativo vigente; in particolare, la Regione Campania sottolinea la possibilità per l'elettore di esercitare la propria preferenza in maniera incondizionata, con la conseguenza che il sistema elettorale di preferenza censurato non incide sui diritti fondamentali dell'elettore medesimo.

In definitiva, la difesa regionale ritiene che la legge impugnata:

a) si ponga come norma «antidiscriminatoria» e non come «azione positiva» (sebbene il mutamento del quadro costituzionale renda legittima anche quest'ultima), in quanto fa riferimento indifferentemente ad entrambi i generi e quindi da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto ad un altro;

b) non introduca alcun ulteriore requisito di eleggibilità o di candidabilità, in quanto entrambi i generi sono egualmente eleggibili sulla base dei requisiti prescritti;

c) non incida sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, non essendovi alcun collegamento con le «categorie» rappresentate;

d) escluda qualsiasi garanzia di risultato.

3.2.4. — Infine, la Regione Campania rileva come la normativa impugnata si inserisca in un più ampio contesto normativo (comunitario ed internazionale), segnato dalla previsione di strumenti sempre più incisivi (fino a giungere a vere e proprie azioni positive) per assicurare un'effettiva parità fra donne e uomini.

Sono richiamati, in proposito:

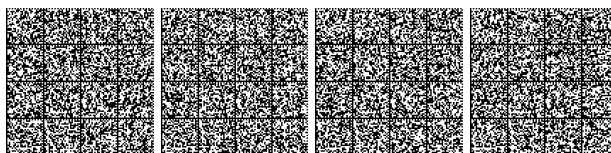
a) l'art. 3 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, cui è stata data esecuzione con la legge 14 marzo 1985, n. 132;

b) l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), secondo cui il principio della parità tra donne e uomini non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato;

c) l'art. 2 del Trattato 7 febbraio 1992 (Trattato sull'Unione europea);

d) la decisione 19 giugno 2000, n. 2000/407/CE (Decisione della Commissione riguardante l'equilibrio tra i sessi nei comitati e nei gruppi di esperti da essa istituiti), in cui si afferma che «La parità tra uomini e donne è essenziale per la dignità umana e per la democrazia e costituisce un principio fondamentale della legge comunitaria, delle costituzioni e delle leggi degli Stati membri e delle convenzioni internazionali ed europee»;

e) la raccomandazione 2 dicembre 1996, n. 96/694/CE (Raccomandazione del Consiglio riguardante la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale), che invita gli Stati membri a «sviluppare o istituire misure adeguate, quali eventualmente misure legislative e/o regolamentari e/o di promozione», per realizzare l'obiettivo della «partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale»;



f) la raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici, adottata il 12 marzo 2003, la quale, fra l'altro, invita gli Stati membri ad adottare «riforme legislative intese a stabilire soglie di parità per le candidature alle elezioni locali, regionali, nazionali e sopranazionali», e precisa, al paragrafo 3, che «l'obiettivo non dovrebbe essere solamente che almeno il 40% dei seggi siano riservati a ciascuno dei rappresentanti dei due sessi, ma piuttosto che almeno il 40% delle donne ed il 40% degli uomini vengano eletti».

3.2.5. — Per le ragioni suesposte la Regione Campania ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, sia infondata rispetto a tutti i parametri invocati. In primo luogo, la norma impugnata non si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la sua formulazione «neutra» risulta coerente con il principio di eguaglianza formale.

Non sarebbe violato l'art. 48 Cost., in quanto il voto dell'elettore è del tutto libero, anzi questi può scegliere se esprimere una sola preferenza o aggiungerne una seconda, che si pone come misura antidiscriminatoria e quindi non idonea a garantire un determinato risultato elettorale, ma funzionale al riequilibrio tra i generi.

Infine, non sarebbe rinvenibile alcuna violazione dell'art. 51 Cost., specie nell'attuale formulazione risultante dall'integrazione operata dalla legge cost. n. 1 del 2003, in quanto la norma censurata contribuisce, in maniera equilibrata, ad attuare l'obiettivo di democrazia paritaria, previsto nello stesso art. 51.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 12 giugno 2009 e depositato il successivo 18 giugno, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), per violazione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

2. — Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, e gli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2.1. — Le censure mosse dal ricorrente alle suddette norme si basano essenzialmente sulla asserita violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, là dove stabilisce che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., nel testo modificato dalla medesima legge cost. n. 1 del 1999, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali.

La *ratio* della citata norma costituzionale transitoria è evidente: il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale — la quale, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni — e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione.

2.2. — Nel caso di specie, tale rischio di incoerenza è scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi *iter* procedurali del nuovo statuto della Regione Campania (legge reg. 28 maggio 2009, n. 6) e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi.

Lo statuto è stato approvato, in prima deliberazione, il 12 giugno 2008 ed in seconda deliberazione il 20 febbraio 2009. Il 26 febbraio 2009 è stata effettuata la pubblicazione notiziale dello stesso, ai fini di un'eventuale richiesta referendaria. Lo statuto è stato promulgato il 28 maggio 2009, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 3 giugno 2009, ed è entrato in vigore il successivo 18 giugno.



La legge elettorale campana è stata approvata dalla Commissione speciale statuto il 3 febbraio 2009, dal Consiglio regionale il 12 marzo 2009 ed è stata promulgata il successivo 27 marzo. La stessa è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 14 aprile 2009 ed è entrata in vigore il giorno successivo.

Come si vede, l'iter dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali.

Occorre inoltre notare che, al momento della delibera governativa di impugnazione della legge elettorale regionale (21 maggio 2009), lo statuto non era stato ancora promulgato, con la conseguenza che, in quella data non v'era certezza sulla sua effettiva entrata in vigore, non essendo ancora trascorso il termine di tre mesi per una eventuale richiesta referendaria, che in concreto poi non vi è stata. Esistevano quindi le condizioni che giustificavano il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, giacché ben poteva accadere che lo statuto venisse respinto dal corpo elettorale, con la conseguenza che la legge elettorale sarebbe rimasta in vigore, ma scoordinata rispetto allo stesso statuto. Per quest'ultimo sarebbe stato necessario un nuovo procedimento di approvazione, con possibili varianti rispetto alle scelte precedenti in tema di forma di governo, che avrebbero potuto presentare aspetti contraddittori o comunque di difficile integrazione e complementarità con le regole elettorali predisposte in funzione dello statuto ormai perento. Il Governo aveva pertanto fondate ragioni per promuovere la questione di legittimità costituzionale su un atto normativo che, al momento dell'impugnazione, avrebbe potuto rimanere isolato, non integrato con lo statuto e quindi in contrasto con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

Gli eventi successivi — e segnatamente la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato — hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale. È venuta così a mancare la condizione prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 per l'applicazione della disciplina transitoria, anche in considerazione del fatto che, medio tempore, la nuova legge elettorale non ha avuto applicazione, non essendosi svolte elezioni regionali in Campania.

Il coordinamento e l'integrazione dello statuto e della legge elettorale trovano una conferma sostanziale negli artt. 5, comma 2, e 6, comma 3, della stessa legge elettorale, ove è citato l'art. 27 del nuovo statuto, in base al quale il Presidente della Giunta regionale è membro del Consiglio regionale.

Per le considerazioni sopra esposte, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, e 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 4 del 2009.

3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 non è fondata.

3.1. — La questione riguarda una norma che, per la prima volta nell'ordinamento italiano, prevede la cosiddetta «preferenza di genere». In particolare, la disposizione censurata dispone che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La norma prima citata trova fondamento nell'art. 5 del nuovo statuto della Regione Campania, non impugnato dal Governo, che, nel comma 3, ultimo inciso, così recita: «Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione), e con l'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).



La prima norma costituzionale citata dispone che «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

La seconda norma costituzionale stabilisce che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale.

3.2. — I mezzi per attuare questo disegno di realizzazione della parità effettiva tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive possono essere di diverso tipo. La tecnica prescelta dalla norma censurata nel presente giudizio è quella di predisporre condizioni generali volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini. Questa Corte ha escluso che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sentenza n. 422 del 1995).

Tenendo ferma questa fondamentale statuizione, la Corte costituzionale, dopo l'introduzione del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ma in data anteriore alla modifica dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sentenza n. 49 del 2003).

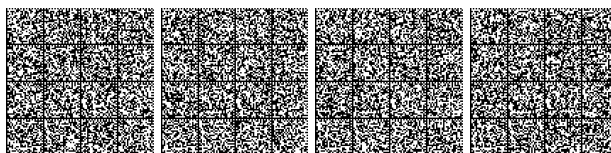
3.3. — Occorre quindi chiedersi se la norma censurata nel presente giudizio in qualche modo prefiguri il risultato elettorale, alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima, oppure attribuisca ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri.

Si deve innanzitutto notare che l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore.

Da quanto esposto si traggono due conseguenze, in ordine ai limiti posti dalla giurisprudenza di questa Corte all'introduzione di strumenti normativi specifici per realizzare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica.

La prima è che la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità — tutte consentite in astratto dalla normativa censurata — dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva.

Sotto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate. Non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel



tempo. Parimenti non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali — limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali — introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione.

I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.

4. — La sentenza n. 422 del 1995 di questa Corte sottolineava che al riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica «si può [...] pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare». Norme come quella oggetto del presente giudizio possono solo offrire possibilità di scelta aggiuntive agli elettori, ma non garantiscono — né potrebbero farlo — che l'obiettivo sia raggiunto, giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana. L'aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costrittivo, ma solo promozionale, nello spirito delle disposizioni costituzionali e statutarie prima citate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), promossa, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, 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 15 dicembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 5

Ordinanza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Svincolo del maso chiuso - Imposizione al proprietario della aggregazione delle particelle già facenti parte del maso ad altri masi - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza, della libertà di iniziativa economica privata e del libero godimento della proprietà privata - Astrattezza della questione per carente descrizione della fattispecie – Inadeguata sperimentazione del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Impossibilità di valutare la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 36, comma 1, come sostituito dall'art. 33, comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 giugno 2007, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42, 97 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

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

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

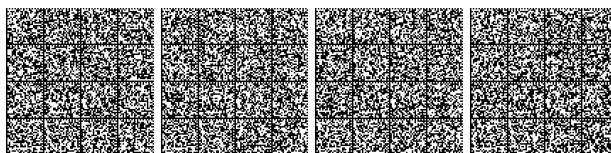
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3 [*recte*: comma 1], della legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), come sostituito dall'art. 34 [*recte*: 33], comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 giugno [*recte*: luglio] 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano nel procedimento vertente tra Dissertori Pichler Erica e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 16 marzo 2009, iscritta al n. 168 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di costituzione di Dissertori Pichler Erica e quello, fuori termine, della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Udito l'avvocato Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto che — nel corso di un giudizio, promosso per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione provinciale per i masi chiusi con la quale la stessa ha autorizzato lo svincolo di un maso chiuso, disponendo la contestuale aggregazione delle relative particelle ad altri masi chiusi — il Tribunale regionale di giustizia amministrativa-Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, con ordinanza emessa il 16 marzo 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3 [*recte*: comma 1], della legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), come sostituito dall'art. 34 [*recte*: 33], comma 3, della legge provinciale di Bolzano 23 giugno [*recte*: luglio] 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori);



che la norma viene censurata – «per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza (art. 97 della Costituzione)» — «nella parte in cui contestualmente all’atto di revoca della qualifica di maso chiuso la commissione locale per i masi chiusi deve disporre l’aggregazione delle particelle ad altri masi chiusi, anche nei casi in cui l’interessato non sia proprietario di altri masi chiusi»;

che, affermata la rilevanza della questione di costituzionalità, dedotta dalla parte quale unico motivo di impugnazione dell’atto *de quo*, il rimettente esclude la praticabilità di «un’interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione, attesa la sua formulazione letteralmente chiara e apodittica»;

che, nel merito, il giudice *a quo* rileva che la disposizione censurata impone al proprietario di un maso chiuso, che richieda la revoca della qualifica di maso chiuso per difetto oggettivo di redditività dello stesso, l’aggregazione delle particelle già facenti parte del maso ad altri masi; con la conseguenza che il proprietario del maso svincolato, il quale non «sia proprietario anche di altri masi (il che è la regola), verrebbe costretto ad alienare a terzi (a titolo di compravendita, donazione o altro titolo) tutte le particelle produttive dell’ex maso chiuso»; e ciò — ad avviso del giudicante — rende dubbia la legittimità costituzionale della citata disposizione sia in relazione agli artt. 41 e 42 della Costituzione, sia in relazione al principio di ragionevolezza (art. 97 della Costituzione, applicabile non solo agli atti amministrativi, ma anche agli atti legislativi);

che, infatti, il rimettente osserva che se i principi della libertà dell’iniziativa economica (art. 41) e del libero godimento della proprietà privata (art. 42) certamente consentono che agli stessi siano imposti dal legislatore dei limiti, ai fini di farli armonizzare con l’utilità sociale e rendere in tal modo possibile quella funzione sociale che non può disgiungersi dal godimento della proprietà, compresa la facoltà di poterne disporre liberamente, tuttavia non sembra che l’obbligo di aggregazione ad altri masi possa essere in qualche modo collegato alla funzione sociale dell’istituto del maso chiuso; infatti tale collegamento (che solo potrebbe giustificare deroghe anche al principio di uguaglianza) deve essere individuato nell’esigenza di garantire, attraverso la salvaguardia dell’unità del maso, per quanto sufficientemente redditizio, «la funzione oggettiva del maso nell’ambito della famiglia»;

che quindi, secondo il rimettente, l’obbligo incondizionato di aggregare le particelle «svincolate» ad altri masi chiusi, porterebbe alla conseguenza — «almeno nell’ipotesi che il proprietario non disponesse di altri masi chiusi o non si trovassero terzi proprietari interessati all’acquisto» — che il maso rimarrebbe «chiuso» senza averne i presupposti di redditività, venendone così, irragionevolmente e senza il rispetto del criterio di proporzionalità, snaturata irrimediabilmente la *ratio*. Oltretutto, la norma apparirebbe «di dubbia attuabilità o addirittura inattuabile, oltre che nel caso della necessità dell’aggregazione delle particelle a masi chiusi di terzi, nel caso — tutt’altro che teorico — che nelle vicinanze non si trovino affatto dei masi chiusi a cui aggregare le particelle»;

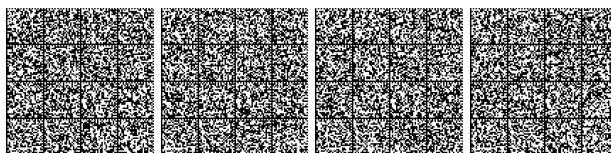
che si è costituita la ricorrente, concludendo per l’accoglimento della questione, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nell’ordinanza di rimessione;

che la parte ribadisce, in particolare, come la norma impugnata si ponga in contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost. senza alcuna giustificazione connessa alla esigenza di tutela del maso chiuso, giacché l’obbligatoria contestuale aggregazione dei terreni già costituenti il maso a terzi proprietari di altri masi chiusi risulta totalmente estranea ad ogni ragione di salvaguardia della funzione oggettiva e della *ratio* ispiratrice dell’istituto, per la semplice considerazione che detto maso chiuso una volta “svincolato” non esiste più, per cui non può venire salvaguardato con la forzata vendita a terzi di tutte le particelle fondiari.

Considerato che il Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano censura l’art. 36, comma 1, della legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), come sostituito dall’art. 33, comma 3, della legge provinciale di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori), «nella parte in cui contestualmente all’atto di revoca della qualifica di maso chiuso la commissione locale per i masi chiusi deve disporre l’aggregazione delle particelle ad altri masi chiusi, anche nei casi in cui l’interessato non sia proprietario di altri masi chiusi»;

che, secondo il giudice *a quo*, la imposizione al proprietario di un maso chiuso, che ne richieda la revoca, della aggregazione delle particelle già facenti parte del maso ad altri masi, determinerebbe (senza alcun collegamento alla funzione sociale dell’istituto del maso chiuso) la violazione dei principi di libertà dell’iniziativa economica (art. 41 Cost.), di libero godimento della proprietà privata (art. 42 Cost.) e di ragionevolezza (in combinato disposto con l’art. 97 Cost.), in quanto:

(a) il proprietario del maso svincolato, il quale non «sia proprietario anche di altri masi (il che è la regola), verrebbe costretto ad alienare a terzi (a titolo di compravendita, donazione o altro titolo) tutte le particelle produttive dell’ex maso chiuso»;



(b) il maso — «almeno nell'ipotesi che il proprietario non disponesse di altri masi chiusi o non si trovasero terzi proprietari interessati all'acquisto» — rimarrebbe «chiuso» senza averne i presupposti di redditività;

(c) la norma apparirebbe «di dubbia attuabilità o addirittura inattuabile, oltre che nel caso della necessità dell'aggregazione delle particelle a masi chiusi di terzi, nel caso — tutt'altro che teorico — che nelle vicinanze non si trovino affatto dei masi chiusi a cui aggregare le particelle»;

che, tuttavia — formulate in tali termini le censure (non essendo, peraltro, in alcun modo argomentata l'ulteriore doglianza riferita genericamente all'art. 117 Cost.) — il rimettente omette di precisare se la parte ricorrente sia o meno proprietaria anche di altri masi, se la medesima non abbia reperito terzi proprietari di altri masi interessati all'acquisto, se nelle vicinanze del maso svincolato non si trovino dei masi chiusi a cui aggregare le particelle;

che, in tal modo, l'ordinanza di rimessione — in quanto viziata da una carente descrizione della fattispecie, che determina l'insanabile astrattezza della questione (ordinanze n. 398 e n. 12 del 2008) — non consente a questa Corte di valutarne la rilevanza ai fini della definizione del giudizio *a quo* (ordinanze n. 127 e n. 79 del 2009);

che sotto diverso profilo, come ulteriore motivo di inammissibilità, si aggiunge la mancata sperimentazione di una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, o quantomeno la mancata motivazione della impossibilità di pervenire ad essa;

che, infatti, il rimettente si limita ad affermare acriticamente che «non appare possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione, attesa la sua formulazione letteralmente chiara ed apodittica», omettendo completamente di rilevare che lo stesso comma 1 del censurato art. 36 esplicitamente sancisce, nel periodo immediatamente successivo a quello oggetto del presente scrutinio di costituzionalità, che — sebbene «solo in casi eccezionali e debitamente fondati» — «si può prescindere da tale aggregazione»;

che, così facendo, il rimettente non si pone il problema della natura e della portata di siffatta clausola derogatoria della regola imposta dalla norma censurata, né della eventuale applicabilità della eccezione al caso concreto, in ragione appunto delle riferite peculiarità degli effetti derivanti dallo specifico atto di revoca del maso chiuso sottoposto al suo giudizio;

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, della legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), come sostituito dall'art. 33, comma 3, della legge provinciale di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori), sollevata — «per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza (art. 97 della Costituzione)» — dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

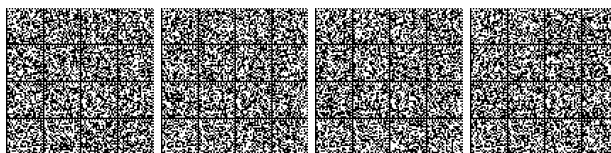
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 6

Sentenza 11 gennaio 2009 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Attribuzione alle commissioni tributarie della giurisdizione esclusiva sulle controversie in materia di fermo amministrativo di beni immobili registrati - Asserita violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali - Inadeguata sperimentazione del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 19, comma 1, lett. *e-ter*), aggiunta dall'art. 35, comma 26-*quinq*ues, decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 102, secondo 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

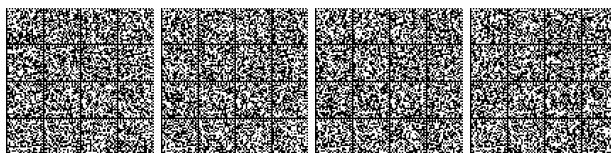
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *e-ter*), 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), lettera introdotta dall'art. 35, comma 26-*quinq*ues, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso con ordinanza depositata il 23 settembre 2008 dal Giudice di pace di Cosenza, nel giudizio vertente tra Angelo Panebianco, il Comune di San Fili e la s.p.a. Areariscossioni, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione dell'iscrizione del fermo amministrativo dell'autovettura di un debitore di un Comune — iscrizione comunicata all'interessato dalla società incaricata della riscossione del credito, a séguito del mancato adempimento di una ingiunzione di pagamento —, il Giudice di pace di Cosenza, con ordinanza depositata il 23 settembre 2008, ha sollevato, in riferimento all'art. 102, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 19, comma 1, lettera *e-ter*), 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), lettera introdotta dall'art. 35, comma 26-*quinq*ues, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;



che il Giudice di pace rimettente premette che: *a)* dalla comunicazione dell'iscrizione del fermo inviata al debitore non risultano le ragioni del credito posto a fondamento di detto fermo; *b)* la controversia rientra nella propria competenza per valore; *c)* il provvedimento di fermo oggetto della controversia incide su un diritto patrimoniale del cittadino;

che, su queste premesse, il giudice rimettente afferma, quanto alla non manifesta infondatezza della sollevata questione, che la disposizione censurata, nell'attribuire alle commissioni tributarie la giurisdizione esclusiva sulle controversie concernenti il fermo amministrativo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), istituisce un giudice straordinario o speciale, in contrasto con l'evocato parametro costituzionale;

che, quanto alla rilevanza, lo stesso giudice osserva che, in applicazione della disposizione censurata, a suo avviso non interpretabile in modo conforme a Costituzione, dovrebbe dichiarare il proprio difetto di giurisdizione;

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

che, secondo la difesa erariale, la questione è inammissibile perché il rimettente: *a)* non ha indicato le ragioni del dedotto contrasto con il parametro da lui evocato; *b)* non ha tentato di interpretare la disposizione denunciata in modo conforme a Costituzione, ponendola in rapporto con l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 ed intendendola nel senso che la cognizione delle commissioni tributarie è limitata alle sole «questioni connesse alla riscossione di uno dei tributi riservati» alla giurisdizione tributaria, come ritenuto dalla stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 57 del 2008; *c)* avrebbe potuto individuare la natura del credito azionato sia procedendo ad un attento esame della «cartella esattoriale» sia acquisendo ulteriore documentazione idonea ad evidenziare i dati mancanti; *d)* fa un «uso distorto dell'incidente di costituzionalità» al fine di sindacare scelte discrezionali del Legislatore e tentare di conseguire avallo ad una tesi interpretativa;

che, nel merito, sempre per la difesa erariale, la questione è «manifestamente infondata», perché: *a)* il legislatore gode di ampia discrezionalità nel definire la disciplina del processo e dei relativi istituti e le sue scelte sono censurabili sul piano costituzionale solo ove si manifestino irragionevoli ed arbitrarie; *b)* nella specie, il legislatore è intervenuto al fine di risolvere difficoltà interpretative circa l'individuazione del giudice competente a decidere in materia; *c)* la disposizione denunciata non istituisce una giurisdizione speciale, ma si limita «a disciplinare un aspetto processuale del procedimento esecutivo esattoriale, attribuendo la competenza a conoscere delle questioni concernenti una misura generale cautelare finalizzata ad assicurare la riscossione delle imposte al giudice competente a decidere del credito garantito».

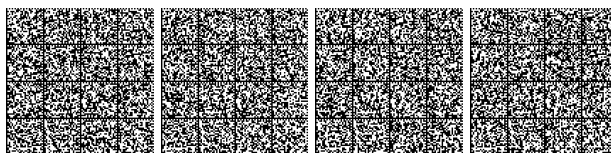
Considerato che il Giudice di pace di Cosenza dubita, in riferimento all'art. 102, secondo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 19, comma 1, lettera *e-ter*), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), lettera introdotta dall'art. 35, comma 26-*quiquies*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

che, in particolare, ad avviso del rimettente, la norma censurata, attribuendo alle commissioni tributarie la giurisdizione esclusiva sulle controversie concernenti la misura cautelare del fermo amministrativo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), istituisce un giudice straordinario o speciale, in contrasto con l'evocato parametro costituzionale;

che la difesa erariale ha eccepito la manifesta inammissibilità della questione, perché il giudice *a quo* non ha tentato di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della denunciata disposizione;

che l'eccezione è fondata;

che il rimettente, infatti, si è limitato ad affermare, in modo meramente assertivo, che la disposizione denunciata deve essere necessariamente interpretata nel senso che la cognizione delle controversie sul fermo amministrativo di cui all'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 è attribuita alle commissioni tributarie, indipendentemente dalla natura tributaria od extratributaria del credito posto a fondamento della misura di fermo;



che il giudice *a quo*, in particolare, ha omesso di indicare le ragioni per le quali ritiene di non seguire l'interpretazione data alla denunciata disposizione dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, le quali, con ordinanza n. 14831 del 2008, anteriore all'ordinanza di rimessione, hanno fissato il principio di diritto (in precedenza espresso anche da numerose decisioni dei giudici di merito) secondo cui, con riferimento alle controversie aventi per oggetto il provvedimento di fermo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1972 ed ai fini della giurisdizione, rileva la natura dei crediti posti a fondamento di detto provvedimento di fermo, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura tributaria o meno dei crediti, ovvero a entrambi se il provvedimento si riferisce in parte a crediti tributari e in parte a crediti non tributari;

che, in forza di tale principio — successivamente ribadito dalle indicate sezioni unite con la sentenza n. 12112 del 2009 e le ordinanze n. 10672 e n. 7034 del 2009 —, il giudice tributario non è il giudice di tutte le controversie in materia di fermo amministrativo dei beni mobili registrati, ma solo di quelle in cui il fermo è posto a garanzia di un credito di natura tributaria;

che, pertanto, con tale interpretazione, la disposizione denunciata si sottrarrebbe alla censura di violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost.;

che, al riguardo, non ha alcun rilievo la circostanza, riferita dal rimettente, che dagli atti di causa non emerge la natura del credito posto a fondamento del fermo;

che in tale evenienza, infatti, il giudice *a quo* avrebbe dovuto espletare ogni più opportuna indagine consentagli dal codice di rito al fine di accertare tale natura e, nell'impossibilità di un siffatto accertamento, avrebbe dovuto ritenere radicata la giurisdizione del giudice ordinario (secondo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento a casi analoghi: *ex multis*, Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza n. 7034 del 2009);

che, in conclusione, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della sollevata questione, perché il rimettente non ha dimostrato di avere esperito il doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione da lui ritenuta costituzionalmente corretta (*ex plurimis*, ordinanze n. 57 del 2008; n. 108 e n. 68 del 2007).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera e-ter), 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), lettera introdotta dall'art. 35, comma 26-quinquies, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata, in riferimento all'art. 102, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Cosenza con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

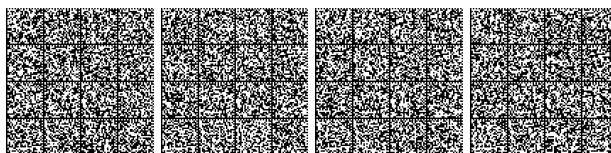
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 7

Ordinanza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Locazione di immobili urbani ad uso abitativo - Successione nel contratto in caso di cessazione volontaria della convivenza *more uxorio* - Mancata previsione del diritto del convivente di succedere al conduttore in assenza di prole naturale nel nucleo coabitante - Asserita irragionevolezza nonché violazione del diritto fondamentale all'abitazione - Questione identica ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 6, terzo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma quarto [*recte*: terzo], della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), promosso dal Tribunale di Roma, nel procedimento vertente tra la Fondazione Enasarco e S. L. ed altra, con ordinanza del 13 dicembre 2007, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2009.

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

udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Paolo Grossi.

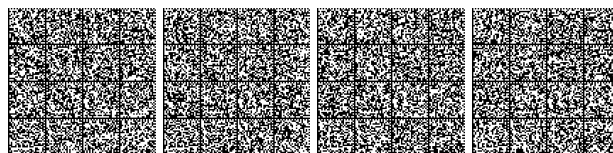
Ritenuto che il Tribunale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma quarto [*recte*: terzo], della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui – tenuto conto della declaratoria di illegittimità costituzionale, pronunciata con la sentenza n. 404 del 1988 – non prevede che, in caso della cessazione della convivenza *more uxorio*, al conduttore di un immobile ad uso abitativo succeda nel contratto di locazione il convivente rimasto ad abitare nell'immobile locato, pure in mancanza di prole comune;

che il Tribunale rimettente ha premesso, in fatto, di essere chiamato a decidere una controversia vertente sulla domanda di risoluzione per inadempimento del contratto di locazione ad uso abitativo, proposta dall'ENASARCO – ente locatore – nei confronti di S.L. e della «terza» occupante l'immobile locato, C.M.T.;

che nella propria domanda, l'ente contesta al conduttore di essersi da tempo allontanato dall'appartamento oggetto di locazione, trasferendone il godimento alla ex convivente;

che, nel costituirsi in giudizio, entrambi i convenuti hanno resistito alla domanda, rivendicando C.M.T., in particolare, il diritto a succedere nel contratto al proprio ex convivente;

che a tal proposito il giudice *a quo* sottolinea come, a seguito degli interventi di questa Corte, la platea dei successibili nel contratto di locazione sia stata sensibilmente ampliata, segnalando, in particolare, la sentenza n. 404 del 1988, che ha peraltro subordinato la successione nel contratto del convivente alla presenza di prole naturale nel nucleo coabitante;



che pertanto – puntualizza ancora il giudice rimettente – essendo venute meno le ragioni che, secondo una diversa sensibilità etica e di costume, avevano indotto a privilegiare, anche nel settore delle locazioni a fini abitativi, la famiglia legittima rispetto a quella naturale, ed una volta estesa – rispetto alla previgente normativa – anche a terzi estranei alla famiglia (secondo il concetto tradizionale dell’istituto) la protezione del diritto fondamentale alla abitazione (eredi e parenti di qualsiasi grado, nonché affini), la residua esclusione del convivente more uxorio, risulterebbe «ormai caratterizzata da irragionevole disparità», determinando al tempo stesso «violazione del diritto fondamentale all’abitazione nei confronti di persona non meno di altri legittimata da un vincolo affettivo di coabitazione»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso chiedendo dichiararsi inammissibile o infondata la questione proposta.

Considerato che il Tribunale di Roma solleva, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma quarto [*recte*: terzo] della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui, in caso di convivenza *more uxorio*, condiziona – a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 404 del 1988 – la successione nel contratto di locazione del convivente, rimasto ad abitare l’immobile locato, alla presenza nel nucleo coabitante di prole naturale;

che tale disciplina si porrebbe in contrasto, ad avviso del rimettente, con gli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale, in quanto, atteso il venir meno delle ragioni di ordine etico e sociale che avevano indotto a privilegiare, nel settore delle locazioni, la famiglia legittima rispetto a quella naturale, la residua esclusione del convivente more uxorio dalla successione nel contratto risulterebbe ormai priva di ragionevolezza e tale da vulnerare il fondamentale diritto alla abitazione;

che sulla identica questione questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con la ordinanza n. 204 del 2003 — del tutto trascurata dal giudice rimettente — nella quale si è reputato manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, in considerazione della più volte affermata profonda diversità che caratterizza la convivenza more uxorio rispetto al rapporto coniugale, tale da impedire l’automatica parificazione delle due situazioni, ai fini di una identità di trattamento fra i rispettivi regimi;

che tali considerazioni valgono, evidentemente, anche in relazione alla comparazione tra la cessazione della convivenza con prole e la cessazione di quella senza prole, trattandosi, pure in questo caso, di situazioni del tutto disomogenee, rispetto alle quali non sono invocabili né il principio di eguaglianza né le argomentazioni contenute nella sentenza n. 404 del 1988 — evocata dal giudice rimettente — a sostegno della esigenza di tutelare un nucleo familiare sul presupposto della esistenza della prole naturale;

che, pertanto, non essendo state addotte, dal giudice *a quo*, ragioni nuove o diverse da quelle allora scrutinate, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma terzo, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 gennaio 2010.

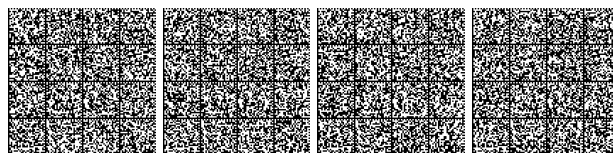
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 8

Sentenza 11 - 14 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Costruzione e gestione di impianti, infrastrutture e opere connesse - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Basilicata 24 dicembre 2008, n. 31, art. 10, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lett. *s*), 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, 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. 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata — Legge finanziaria 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 febbraio 2009, depositato in cancelleria il 3 marzo 2009 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2009.

Udito nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 febbraio 2009 e depositato il 3 marzo 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2009), pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 60 del 29 dicembre 2008;

che l'impugnata disposizione subordina alla denuncia di inizio attività (DIA), di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), la costruzione e la gestione degli impianti, infrastrutture e opere connesse, ivi incluse le opere di connessione alla rete, relativi alla produzione di energia di cui all'art. 9 della stessa legge regionale n. 31 del 2008 e di cui all'art. 3, comma 2, lettere *a.2)*, *a.5)*, *c)*, e *d)* della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia);

che per il ricorrente l'impugnata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal momento che tanto la normativa comunitaria — la direttiva 24 settembre 1996, n. 96/61/CE (Direttiva del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento), quanto la legislazione nazionale — l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e l'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) — assoggettano la messa in esercizio dei suddetti impianti ad una apposita autorizzazione rilasciata dall'amministrazione competente;



che la Regione Basilicata non si è costituita nel presente giudizio;

che, con atto depositato il 3 novembre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al presente ricorso, atteso che la Regione Basilicata si è adeguata ai rilievi governativi e, con l'art. 32 della legge regionale 7 luglio 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), ha integralmente sostituito l'impugnata disposizione.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte convenuta, la rinuncia al ricorso comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*cfr.*, tra le più recenti, la sentenza n. 247 del 2009 e l'ordinanza n. 292 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0025

N. 9

Sentenza 11 - 15 gennaio 2010

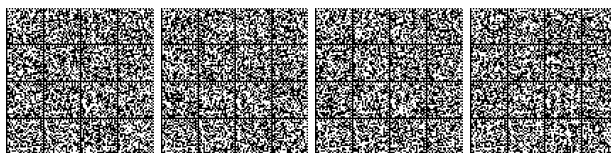
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per tardività, essendo la norma impugnata contenuta in un precedente testo normativo a suo tempo non impugnato - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per mancata motivazione delle censure riferite agli artt. 3 e 97, primo comma, Cost. - Reiezione.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97, primo comma.



Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per l'evocazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - Reiezione, stante la possibilità, per lo Stato, di proporre impugnazioni per violazione di qualsiasi parametro costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Dirigenza degli uffici regionali - Ricorso del Governo - Istanza della Regione volta a sollecitare la Corte a sollevare innanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che estende alle Regioni il limite percentuale degli incarichi dirigenziali conferibili ad esterni, per lesione di competenze legislative regionali - Reiezione dell'istanza, stante la non applicabilità della norma nel giudizio di legittimità costituzionale.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6-ter, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'organizzazione degli uffici e disposizioni concernenti la dirigenza regionale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione regionale entro il limite del 30 per cento dei posti - Deroga al principio del concorso pubblico non sorretta da specifiche esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarla - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma (art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE.

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, 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. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 settembre 2008, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2008 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Eugenio Comba per la Regione Piemonte.



Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale).

Il ricorrente premette che tale legge contiene, al capo I, una serie di disposizioni generali di natura «programmatica», tra i quali spicca l'art. 1 che pone, quale riferimento fondamentale per l'esercizio del potere organizzativo, il richiamo alla Costituzione ed alle leggi statali in materia di lavoro dei dipendenti pubblici.

Al riguardo vengono pertanto in evidenza, in primo luogo, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e di accesso alla stessa mediante concorso enunciati dall'art. 97, commi primo e terzo, Cost., e quello di ragionevolezza, naturale evoluzione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che postula l'adequatezza della norma al fine pubblico perseguito.

In secondo luogo, secondo la difesa erariale, rilevano i principi generali in materia di lavoro dei dipendenti pubblici ricavabili dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Detta disposizione, nel regolamentare gli incarichi di funzioni dirigenziali, prevede che gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui al successivo art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato a soggetti esterni alla medesima pubblica amministrazione.

Orbene, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 24, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008, secondo cui gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a soggetti estranei all'amministrazione regionale nel limite del 30 per cento, consente l'assunzione di personale dirigenziale dall'esterno in misura tripla rispetto alla previsione statale e viola i menzionati parametri costituzionali.

Infatti, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui al primo comma dell'art. 97 Cost. (anche nella forma specifica contemplata dal successivo terzo comma dello stesso art. 97) consentire l'assunzione di un numero così consistente di soggetti estranei all'amministrazione, senza concorso e con contratti a tempo determinato. Una tale previsione ometterebbe ingiustificatamente di valorizzare il personale dipendente; inoltre la consistente quota di dirigenti esterni (almeno inizialmente non a conoscenza delle dinamiche dell'amministrazione) e la temporaneità dell'incarico costituirebbero — in ragione della posizione apicale dei soggetti contemplati — fattori suscettibili di rendere l'azione amministrativa slegata e frammentaria, incidendo in misura rilevante sull'organizzazione dell'ente pubblico. Ciò sarebbe del tutto ingiustificato e irragionevole, nonché contrastante con il principio informatore dell'intera disciplina (affermato nell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008) rappresentato dalla volontà di uniformarsi ai principi fondamentali della normativa statale in materia.

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda come questa Corte ritenga possibile valutare caso per caso la conformità di eventuali deroghe ai principi costituzionali ora richiamati. Tuttavia la genericità della previsione dell'art. 24, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008 e l'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali ed alla normativa statale fondamentale renderebbero la disposizione impugnata irragionevole e, pertanto, illegittima anche sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione.

2. — La Regione Piemonte si è costituita nel giudizio ed ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile, improcedibile e comunque infondato nel merito.

3. — In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie.

3.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per la declaratoria di incostituzionalità della norma censurata, sottolinea che essa prevede in maniera generale ed immotivata che gli incarichi dirigenziali possano essere conferiti, nel limite del 30 per cento, a soggetti esterni all'amministrazione regionale e pertanto si pone in contrasto con il principio secondo cui agli impieghi pubblici si accede mediante concorso, principio che può essere derogato solamente in casi limitati e motivati da peculiari situazioni che debbono essere specificamente indicate.

3.2. — La Regione Piemonte, nella propria memoria, chiede che il ricorso sia dichiarato tardivo e, nel merito, che la questione sia dichiarata infondata.



Con riferimento all'eccezione tardività, la Regione deduce che la norma censurata era già contenuta nell'art. 26 della legge della Regione Piemonte 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale). Pertanto, in virtù della giurisprudenza di questa Corte secondo cui oggetto del giudizio di costituzionalità è la norma e non la disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri, non avendo a suo tempo impugnato il predetto art. 26, non può pretendere di essere rimesso in termini per il fatto che la norma contenuta in quella disposizione è stata riprodotta nella legge reg. Piemonte n. 23 del 2008.

Nel merito, la Regione Piemonte afferma che l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che al comma 6 prevede il limite del 10 per cento per gli incarichi dirigenziali di livello generale attribuibili a soggetti esterni all'amministrazione) non è applicabile alle Regioni, poiché si verte nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

La resistente ricorda che lo stesso art. 13 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che le disposizioni del Capo II del Titolo II dello stesso decreto legislativo (tra le quali è compreso l'art. 19) si applicano solamente alle amministrazioni statali, mentre il successivo art. 27 stabilisce che le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano i propri ordinamenti ai principi dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001, tenendo conto delle relative peculiarità.

La Regione aggiunge che il comma 6-ter introdotto nell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, successivamente alla notificazione del presente ricorso, dall'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), e secondo il quale i commi 6 e 6-bis dello stesso art. 19 si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (tra le quali sono comprese le Regioni), è illegittimo per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., e chiede che la Corte voglia sollevare innanzi a se stessa la relativa questione di illegittimità costituzionale.

Ad avviso della resistente il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri è infondato, anche perché denuncia la violazione di norme diverse dall'art. 117 della Costituzione.

La Regione Piemonte deduce altresì l'inapplicabilità dell'art. 97 Cost., terzo comma, Cost. all'affidamento degli incarichi dirigenziali, vicenda distinta da quella dell'accesso alla qualifica dirigenziale.

Inoltre l'affidamento dell'incarico di direttore regionale non può avere durata superiore a cinque anni, è rinnovabile e può essere revocato anticipatamente rispetto alla scadenza, onde esso non realizza l'immissione a tempo indeterminato nei ruoli della pubblica amministrazione e, pertanto, non è soggetto all'obbligo del concorso pubblico.

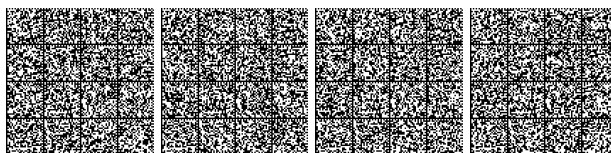
La resistente aggiunge che, comunque, il conferimento, sia ad interni, sia ad esterni, dell'incarico di direttore regionale è soggetto ad un procedimento ad evidenza pubblica (disciplinato dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 22 dicembre 2008, n. 185) che garantisce ampiamente i principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento e, dunque, rispetta l'art. 97, terzo comma, della Costituzione.

Infine, la Regione Piemonte sostiene che la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., è infondata per mancanza di motivazione, poiché le argomentazioni contenute nel ricorso riguardano esclusivamente il terzo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale), secondo cui «Gli incarichi di direttore regionale possono essere conferiti, entro il limite del 30 per cento dei rispettivi posti, non computando gli eventuali incarichi esterni di cui al comma 1, a persone esterne all'amministrazione regionale».

In particolare, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. (anche nella forma specifica contemplata dal terzo comma dello stesso art. 97, secondo cui ai pubblici uffici si accede mediante concorso pubblico) consentire l'assunzione di un numero così elevato di soggetti estranei all'amministrazione, senza concorso e con contratti a tempo determinato.



Inoltre, ad avviso del ricorrente, la genericità della previsione dell'art. 24, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008 e l'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali in tema di accesso mediante concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ed alla normativa statale fondamentale renderebbero la disposizione impugnata irragionevole e, pertanto, illegittima anche sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione.

2. — La Regione Piemonte ha eccepito preliminarmente la tardività del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, affermando che già l'art. 26 della legge della Regione Piemonte 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale), conteneva una norma identica a quella contenuta nella disposizione oggetto della presente questione. Non avendo lo Stato impugnato a suo tempo la legge del 1997, non potrebbe ora impugnare la stessa norma per il semplice fatto che essa è stata ripetuta nella legge del 2008.

L'eccezione non è fondata.

L'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina.

Si aggiunga che, se è vero che la disciplina più recente coincide con quella più risalente per quel che riguarda la percentuale degli incarichi di direttore regionale che possono essere attribuiti a soggetti esterni, è altresì vero che essa se ne distacca per quanto concerne la durata degli incarichi così conferiti (la precedente norma stabiliva che i contratti stipulati con i soggetti esterni avevano durata quadriennale, quella attuale che tali contratti «hanno durata non superiore a cinque anni»), la possibilità di rinnovo (in precedenza era previsto che i contratti in questione potessero essere rinnovati per una sola volta, limite scomparso nella nuova norma), i requisiti soggettivi richiesti agli esterni. Pertanto la conferma della percentuale del 30 per cento dei conferimenti agli esterni si colloca in un diverso contesto normativo che caratterizza in maniera differente rispetto al passato quei conferimenti e, quindi, di riflesso, anche il particolare profilo della quota di incarichi attribuibili agli esterni.

3. — Prima di affrontare il merito della questione occorre esaminare alcuni profili evidenziati dalla difesa regionale che assumono rilevanza preliminare,

3.1. — In particolare, la Regione sostiene che le censure sollevate in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 3 Cost., non sarebbero motivate.

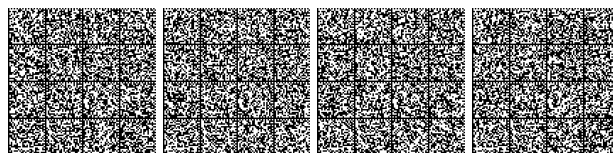
L'assunto non è condivisibile, perché anche tali censure sono sorrette da motivazione sufficiente.

Infatti nel ricorso è affermato che il principio di buon andamento dell'amministrazione sarebbe violato perché la norma impugnata omette ingiustificatamente di valorizzare il personale dipendente; inoltre la rilevante quota di dirigenti esterni e la temporaneità dell'incarico costituirebbero fattori suscettibili di rendere l'azione amministrativa slegata e frammentaria. Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il ricorrente afferma che la norma impugnata sarebbe irragionevole attesa la genericità della previsione della norma impugnata e l'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali (art. 97 Cost.) ed alla normativa statale fondamentale rappresentata dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

3.2. — Ad avviso della Regione, poi, il Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbe eccepire la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In proposito, però, questa Corte ha ripetutamente affermato che, anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative (tra le altre, sentenza n. 274 del 2003).

3.3. — La Regione Piemonte deduce altresì l'illegittimità costituzionale del comma 6-ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 40, comma 1, lettera f), dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), a norma del quale, tra l'altro, il comma 6 dello stesso art. 19 (che fissa il limite percentuale degli incarichi di funzione dirigenziale che le amministrazioni statali possono conferire ad esterni), si applica «alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2» del d.lgs. n. 165 del 2001, tra le quali rientrano anche le Regioni.



La Regione sostiene che la norma interviene illegittimamente in una materia riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni e chiede che la Corte voglia sollevare davanti a se stessa la relativa questione di legittimità costituzionale.

L'istanza non è accoglibile, poiché della censurata disposizione statale non si deve fare applicazione nel presente giudizio di legittimità costituzionale, onde non sussiste il presupposto affinché la Corte rimetta dinanzi a sé la relativa questione di costituzionalità.

4. — Nel merito la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è fondata.

Per giurisprudenza consolidata di questa Corte, le deroghe legislative al principio secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, seppure previste espressamente dallo stesso art. 97, terzo comma, Cost., sono sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale. In particolare, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sent. n. 215 del 2009; sent. n. 363 del 2006). Le deroghe, cioè, sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sent. n. 81 del 2006). In altre parole, la deroga al principio del concorso pubblico deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 293 del 2009).

L'art. 24, comma 2, della legge regionale Piemonte n. 23 del 2008 contrasta con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione. Tale disposizione, infatti, oltre a prevedere assunzioni a tempo determinato, con contratto che può avere una durata massima di cinque anni e che è rinnovabile senza alcun limite, e a non richiedere la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo perché un incarico di direttore regionale sia affidato ad un soggetto esterno piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, contempla una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza (30 per cento dei posti di direttore regionale).

Il fatto che tale deroga non sia circoscritta a casi nei quali ricorrano specifiche esigenze di interesse pubblico, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte e come stabilito da altre analoghe disposizioni rinvenibili sia nell'ordinamento statale (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che richiede che la professionalità vantata dal soggetto esterno non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione), sia in alcuni di quelli regionali [art. 22, comma 1, della legge della regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo); art. 28, comma 3-bis, legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione)], comporta la dichiarazione di illegittimità dell'art. 24, comma 2, legge regionale Piemonte n. 23 del 2008, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

5. — La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 10

Sentenza 11 - 15 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Omessa indicazione nelle conclusioni dell'atto di alcune delle disposizioni censurate - Riferibilità, comunque, del ricorso a tutte le disposizioni indicate nella parte motivata.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Preliminare delimitazione dei parametri evocati - Esclusione della riferibilità della questione alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non motivata in relazione a menomazione di attribuzioni spettanti alla Regione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 3.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Integrazione delle risorse del fondo - Ricorso delle Regione Piemonte - Questione priva di argomenti idonei a suffragarla - Inammissibilità.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, comma 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Ritenuta violazione della competenza regionale residuale legislativa e amministrativa in materia di assistenza e di servizi sociali, del principio di leale collaborazione, del potere regolamentare e dell'autonomia finanziaria regionale - Intervento di politica sociale, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.



Assistenza e solidarietà sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni con facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici informazioni strumentali alla concessione della provvidenza - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Ritenuta violazione delle competenze regionali in materia di assistenza e di servizi sociali, del principio di leale collaborazione, del potere regolamentare e dell'autonomia finanziaria regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 34 e 36, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-*ter* 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), promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria notificati il 16/17 e il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre ed iscritti ai nn. 65, 69 e 72 del registro ricorsi 2008.

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

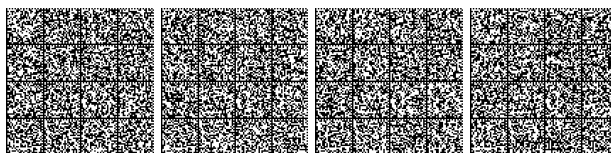
Udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna e Liguria, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Piemonte, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria, con tre distinti ricorsi, notificati il 16/17 ottobre ed il 20 ottobre 2008, depositati il successivo 22 ottobre, hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-*ter* (la prima Regione; la seconda e la terza non hanno impugnato il comma 38-*ter*; la terza non ha censurato neppure il comma 38-*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), 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 all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (Regione Piemonte), agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. (Regioni Emilia-Romagna e Liguria) ed al principio di leale collaborazione (tutte e tre le ricorrenti).

2. — L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, nei commi impugnati, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), stabilendo le modalità con le quali è finanziato (comma 30) e disponendo, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in



stato di particolare bisogno e su domanda di queste», che «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati» ai sensi del comma 33 di detta norma, «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32).

La norma prevede, inoltre, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente», i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32 della disposizione, tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno (comma 33, lettera a).

Il comma 33-*bis* dispone che possono essere avviate idonee iniziative di comunicazione, per favorire la diffusione della «carta acquisti» tra le fasce più deboli della popolazione; il comma 34, autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad «avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane S.p.A., di SOGEI S.p.A. o di CONSIP S.p.A.»; il comma 35 stabilisce che «il Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34, individua: a) i titolari del beneficio di cui al comma 32, in conformità alla disciplina di cui al comma 33; b) il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi», tenendo conto dei criteri fissati nella disposizione.

Il citato art. 81 prevede, altresì, che «le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32 o all'accertamento delle dichiarazioni da questi effettuate per l'ottenimento dello stesso, forniscono, in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti» (comma 36). La disposizione stabilisce, poi, che «il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con apposite convenzioni, promuove il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle carte acquisti» (comma 37); prevede che «agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi da 32 a 37 si provvede mediante utilizzo del fondo di cui al comma 29» (comma 38); onera il Governo di presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione della «carta acquisti» (comma 38-*bis*).

Infine, il comma 38-*ter* della norma impugnata prevede che «la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, è integrata a valere sulla quota delle maggiori entrate derivanti dalle modifiche normative previste dagli articoli 81 e 82 del presente decreto, dell'importo di 168 milioni di euro per l'anno 2008, 267,3 milioni di euro per l'anno 2009, 71,7 milioni di euro per l'anno 2010 e 77,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011. Il medesimo fondo è ridotto di 168 milioni di euro nel 2008 e di 267 milioni di euro nel 2009».

3. — Secondo la Regione Piemonte, le norme impuginate, istituendo un fondo per interventi di sostegno economico alle fasce deboli, fruibile mediante una «carta acquisti» finalizzata all'acquisto dei generi alimentari e delle forniture energetiche e di gas da privati, violerebbero «le competenze regionali in materia di «politiche sociali», riconducibili all'art. 117, quarto comma, Cost. Tale fondo realizzerebbe, infatti, interventi in attività che vedono le Regioni direttamente interessate per le loro funzioni, definendo i requisiti di accesso ai citati benefici «con riferimento alla «popolazione in stato di particolare bisogno residente di cittadinanza italiana» (con evidente disparità di trattamento che non considera rilevante il disagio economico senza lo *status* di cittadino italiano)».

Le disposizioni, in violazione del principio di leale collaborazione, stabiliscono, inoltre, criteri, modalità di individuazione dei titolari del beneficio ed ammontare della provvidenza, senza prevedere nessuna forma di partecipazione delle Regioni.

Ad avviso della ricorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la norma in esame sarebbe stata incensurabile, qualora si fosse limitata ad indicare la somma da destinare ad interventi volti al sostegno delle persone che versano in stato di bisogno, riservandone l'attuazione ad altre, successive disposizioni. La considerazione che essa ha, invece, realizzato tale intervento, concernente una materia di competenza regionale, renderebbe chiara la violazione del parametro costituzionale evocato.

4. — La Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria svolgono argomentazioni sostanzialmente coincidenti a conforto delle censure concernenti il citato art. 81, commi da 29 a 30 e da 32 a 38; la prima Regione ha, inoltre, impugnato anche il comma 38-*bis*.

Secondo le ricorrenti, dette norme riguarderebbero «una materia di competenza regionale piena», poiché istituiscono un fondo settoriale nella materia «politiche sociali», e, invece di ripartirlo tra le Regioni, stabiliscono una gestione accentrata del medesimo, senza prevedere alcun coinvolgimento di tali enti.



In particolare, il comma 33 disciplina un decreto «interdipartimentale» (quindi neppure adottato dai Ministri, bensì da dirigenti ministeriali), che costituirebbe un regolamento di attuazione della legge, in quanto con esso sono definiti criteri e modalità di individuazione dei titolari della provvidenza ed il suo ammontare, mentre i commi 34 e 35 stabiliscono la competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (il quale può «avvalersi» di altri soggetti pubblici o privati) per l'attuazione e l'individuazione dei titolari del beneficio e del gestore del servizio integrato di gestione della «carta acquisti» e dei relativi rapporti amministrativi.

Ad avviso delle ricorrenti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, i finanziamenti ripartiti tra le Regioni, a destinazione vincolata, costituirebbero uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza; ancor più lesive delle competenze regionali dovrebbero ritenersi le norme che estromettono le Regioni da una materia di loro competenza. Nel caso in esame, neppure sussisterebbe una «concorrenza di competenze», poiché il fondo riguarderebbe esclusivamente la materia «politiche sociali» e difetterebbero i presupposti dell'attrazione in sussidiarietà alla Stato delle funzioni in esame, stante la carenza di esigenze di gestione unitaria della «carta acquisti» e di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione della provvidenza.

Le norme impugnate (ad eccezione del comma 36), violerebbero gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., in quanto istituiscono un fondo settoriale nella materia «politiche sociali» e prevedono poteri regolamentari e amministrativi in relazione al medesimo, anziché destinare le relative risorse alle Regioni ed attribuire a queste le scelte concernenti la disciplina degli interventi e la allocazione delle funzioni amministrative.

In linea subordinata, le ricorrenti deducono che, qualora dovesse ritenersi giustificato il potere di regolamentazione del citato comma 33, detta norma violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché non prevede un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), benché il fondo inerisca alla materia «politiche sociali». I commi 34 e 35 sarebbero, comunque, illegittimi, in quanto non sussisterebbero esigenze unitarie in grado di giustificare l'attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze dei poteri di attuazione degli interventi e di individuazione dei beneficiari della provvidenza e del gestore del servizio integrato di gestione della «carta acquisti» e dei relativi rapporti amministrativi. In linea ancora più gradata, qualora detti poteri fossero ritenuti legittimi, questi ultimi due commi si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione, dal momento che non prevedono un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in relazione alla scelta di cui al comma 34 ed agli atti di cui al comma 35.

Infine, il comma 36, stabilendo che le comunicazioni e le collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) devono essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti» sarebbe illegittimo. Il principio di leale collaborazione giustifica, infatti, il dovere di cooperazione fra enti territoriali, ma non legittimerebbe l'attribuzione a detto Ministero del potere di impartire alle Regioni indirizzi al fine di disciplinare tale collaborazione, non potendo lo Stato emanare atti di indirizzo in materia di competenza regionale. In ogni caso, l'atto di indirizzo dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, nell'osservanza delle norme e dei principi stabiliti anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il citato comma 38-bis sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto costituirebbe disposizione accessoria rispetto a quella avente ad oggetto la «carta acquisti».

4.1. — In prossimità dell'udienza pubblica, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno depositato distinte memorie, reiterando le argomentazioni svolte nei ricorsi e, ad avviso della seconda Regione, la difesa erariale neppure si sarebbe soffermata sulle censure concernenti la norma impugnata.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, le disposizioni censurate non fisserebbero livelli essenziali delle prestazioni, dato che disciplinano un sussidio in favore di quanti versano in stato di bisogno, e neppure riguarderebbero le materie «previdenza sociale» e «tutela della salute», non sussistendo neanche i presupposti della chiamata in sussidiarietà.

5. — In tutti i giudizi si è costituito, con distinti atti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

5.1. — In riferimento alle censure sollevate dalla Regione Piemonte e dalla Regione Emilia-Romagna, la difesa erariale deduce che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la legge statale istitutiva di fondi quale quello in esame non violerebbe le competenze regionali, qualora si limiti ad indicare mere finalità di intervento, potendo la denunciata lesione conseguire esclusivamente alle norme che attuano l'intervento, con conseguente inammissibilità della questione.

In ogni caso, il fondo in esame sarebbe riconducibile ad una materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, concernendo la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ovvero la «previdenza sociale» (art. 117, secondo comma, lettere m) ed o), Cost.).



Infine, le censure sarebbero infondate anche perché detto fondo inciderebbe «su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato»; comunque, la norma impugnata fisserebbe un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» (art. 117, comma terzo cost.), quindi la questione sarebbe inammissibile, dato che, in particolare, la Regione Piemonte ha denunciato esclusivamente la violazione della propria competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In relazione al ricorso della Regione Liguria, la difesa erariale non ha svolto argomentazioni a conforto della eccepita inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate dalla ricorrente.

6. — Le ricorrenti ed il resistente, all'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La Regione Piemonte, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria, con tre distinti ricorsi, hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter (la prima Regione; la seconda e la terza non hanno impugnato il comma 38-ter; la terza non ha censurato neppure il comma 38-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), 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 all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (Regione Piemonte), agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. (Regioni Emilia-Romagna e Liguria) ed al principio di leale collaborazione (tutte e tre le ricorrenti).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, proposte dalla seconda e dalla terza ricorrente, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter.

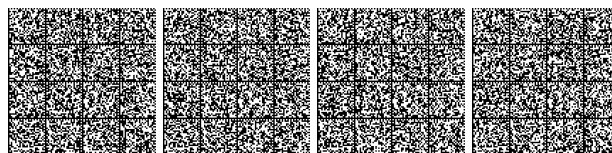
2. — I ricorsi, avendo ad oggetto, in larga misura, le stesse norme, censurate sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. — L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 133 del 2008, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), disciplinandone il finanziamento (comma 30) e disponendo che, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste», «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico» «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32).

Le disposizioni prevedono, altresì, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati», criteri e modalità di individuazione dei beneficiari della «carta acquisti», nell'osservanza dei principi fissati a questo scopo, anche per escludere quanti non versano «in stato di effettivo bisogno» (comma 33, lettera a).

Per favorire la diffusione della «carta acquisti» «tra le fasce più deboli della popolazione», sono previste idonee iniziative di comunicazione (comma 33-bis) e, a questo scopo, il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad «avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane S.p.A., di SOGEI S.p.A. o di CONSIP S.p.A.» (comma 34). L'identificazione dei titolari della «carta acquisti» e del «gestore del servizio integrato di gestione» delle medesime e dei relativi rapporti amministrativi spetta, poi, a detto Ministero, ovvero ad «uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34» (comma 35).

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio in esame, ovvero all'accertamento delle dichiarazioni da questi rese per ottenerlo, sono, quindi, chiamate a fornire, «in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti» (comma 36). Al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, spetta, inoltre, il potere di stipulare apposite convenzioni, per promuovere il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle «carte acquisti» (comma 37).



Infine, è previsto che agli oneri derivanti dall'istituzione della «carta acquisti» si provvede mediante utilizzo del fondo in esame (comma 38) e che il Governo è tenuto a presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione delle disposizioni (comma 38-*bis*).

Il comma 38-*ter* del citato art. 81 disciplina, invece, la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

4. — Secondo la Regione Piemonte, le disposizioni impugnate realizzerebbero un intervento nella materia «politiche sociali», in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, anche in quanto fissano la misura della provvidenza e disciplinano criteri e modalità di individuazione dei beneficiari, senza prevedere alcuna forma di partecipazione delle Regioni. Peraltro, a suo avviso, i requisiti per l'attribuzione della «carta acquisti» sarebbero stati stabiliti «con riferimento alla “popolazione in stato di particolare bisogno residente di cittadinanza italiana” (con evidente disparità di trattamento che non considera rilevante il disagio economico senza lo *status* di cittadino italiano)».

4.1. — Le altre due Regioni svolgono argomenti sostanzialmente identici, per sostenere che le norme impugnate violerebbero gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. ed il principio di leale collaborazione, poiché istituirebbero un fondo nella materia «politiche sociali», di competenza regionale, attribuendo allo Stato poteri regolamentari e amministrativi, anziché destinare le relative risorse alle Regioni e riservare a queste le scelte concernenti la disciplina dell'intervento e la allocazione delle funzioni amministrative.

In particolare, censurano la regolamentazione della modalità di fissazione dei criteri per l'individuazione dei titolari del beneficio, per la quantificazione del medesimo e per l'utilizzo del fondo. Ad avviso delle ricorrenti, i finanziamenti a destinazione vincolata, in materie attribuite alla competenza delle Regioni, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sarebbero illegittimi, in quanto costituirebbero uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni ad esse spettanti.

Il fondo in esame riguarderebbe esclusivamente la materia «politiche sociali», quindi l'intervento dello Stato non sarebbe giustificato dall'esistenza di una «concorrenza di competenze» e, comunque, neppure sussisterebbero i presupposti per l'attrazione in sussidiarietà allo Stato delle relative funzioni, in difetto di esigenze di gestione unitaria della «carta acquisti» e di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione della provvidenza.

In ogni caso, anche ritenendo giustificato il potere attribuito dal comma 33 del citato art. 81 al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, benché il fondo inerisca alla materia «politiche sociali». Inoltre, i commi 34 e 35 sarebbero, comunque, illegittimi, poiché, ancora in contrasto con detto principio, non prevedono tale intesa per l'esercizio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del potere di identificare i beneficiari della «carta acquisti» ed il gestore del relativo servizio, nonché di disciplinare l'attività di informazione della quale sono onerate le pubbliche amministrazioni.

Il comma 36, stabilendo che le comunicazioni e le collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) devono essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti» sarebbe, invece, illegittimo, poiché il principio di leale collaborazione giustifica il dovere di cooperazione e comunicazione fra enti territoriali, dovendo, tuttavia, escludersi che esso possa essere disciplinato da detto Ministero, anche impartendo direttive alle Regioni. In ogni caso, lo Stato non potrebbe emanare un atto di indirizzo in una materia di competenza regionale; comunque, esso dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, nell'osservanza delle norme e dei principi stabiliti anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il comma 38-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto costituirebbe disposizione accessoria rispetto a quella avente ad oggetto la «carta acquisti».

5. — In linea preliminare, occorre precisare che l'impugnazione proposta dalla Regione Piemonte concerne il citato art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*ter*, in quanto l'identificazione delle norme censurate va operata avendo riguardo anche alla parte motiva del ricorso (sentenze n. 137 del 2007, n. 51 del 2006, n. 171 del 1999) che, diversamente dalle conclusioni contenute in tale atto, fa appunto riferimento a tutti tali commi.

Le censure devono, inoltre, ritenersi proposte esclusivamente in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., ed al principio di leale collaborazione. La deduzione diretta ad adombrare la violazione anche dell'art. 3 Cost. risulta, infatti, formulata in via meramente incidentale, e ciò, va rilevato, indipendentemente dalla considerazione che la questione riferita a parametri diversi da quelli desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione è, comunque, inammissibile, qualora, come nella specie, non sia motivatamente destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione (tra le più recenti, sentenze n. 254, n. 249 e n. 234 del 2009).



5.1. — La questione avente ad oggetto il comma 38-ter del citato art. 81, promossa dalla Regione Piemonte, è inammissibile, poiché è priva di argomenti idonei a suffragarla, nonostante che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si ponga in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (sentenze n. 200, n. 148 e n. 139 del 2009).

La ricorrente si è, invero, limitata a coinvolgere tale disposizione nella complessiva deduzione svolta in riferimento agli altri commi, sebbene essa abbia un oggetto diverso e peculiare, dato che non concerne la «carta acquisti», ma ha incrementato il fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 307 del 2004 (istituito al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale).

6. — Le questioni aventi ad oggetto l'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. — La decisione delle questioni implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è stata emanata ed identificando l'interesse tutelato (da ultimo, sentenza n. 322 del 2009).

6.2. — In linea preliminare, va osservato che le disposizioni in questione non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata. Esse prevedono, infatti, una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura, con conseguente infondatezza dell'eccezione di inammissibilità della questione proposta dalla Avvocatura generale dello Stato, sull'assunto della carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare le disposizioni, a cagione della pretesa genericità delle medesime.

Il contenuto della disciplina fa, inoltre, escludere che essa attenga alla materia «previdenza sociale», come sostenuto dalla difesa erariale. Le norme in esame sono, infatti, preordinate «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e mirano a «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» (commi 29 e 32 del citato art. 81). Pertanto, per l'attribuzione della «carta acquisti», assumono rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica, elementi, questi, che impongono di negarne la riconducibilità all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. (sentenze n. 141 del 2007 e n. 287 del 2004).

Parimenti infondata è la deduzione del resistente, secondo la quale, le disposizioni in esame fisserebbero un principio fondamentale nella materia «tutela della salute», attribuita alla competenza concorrente delle Regioni. L'erroneità della tesi è, infatti, chiara, in quanto l'inerenza delle disposizioni alla materia «tutela della salute» risulta, all'evidenza, indiretta, eventuale e marginale, indipendentemente dalla considerazione che la regolamentazione puntuale ed analitica degli strumenti concreti per conseguire gli obiettivi avuti di mira dal legislatore statale fa escludere che esse costituiscano norme «di principio» concernenti detta materia.

6.3. — Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). La finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame.

Occorre premettere che, a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.). L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione 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). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza



trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). In particolare, la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa.

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate).

6.4. — In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

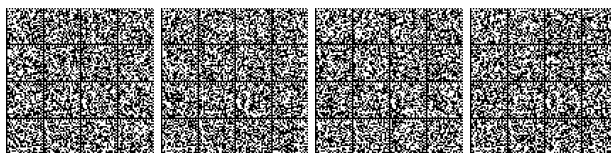
Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno — in particolare, alimentare — e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

Questa Corte ha ben presente, al riguardo, il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene, peraltro, che, in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.

Pertanto, la suindicata finalità ed il contesto nel quale è stato realizzato detto intervento valgono a differenziarlo dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina.

Dall'individuazione della sussistenza di un titolo di competenza del legislatore statale, entro i suindicati limiti, consegue l'infondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, esulando peraltro dall'ambito del presente giudizio ogni valutazione concernente la misura della provvidenza, ferma, comunque, la possibilità delle singole Regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli.

La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma, Cost., rinve-



nendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale. A ciò si aggiunga che l'esigenza di continuità, già ritenuta da questa Corte operante sul piano normativo ed istituzionale (sentenza n. 13 del 2004), può essere altresì richiamata in relazione ad una disciplina preordinata a garantire un diritto fondamentale, in quanto l'esigenza di tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili impone di evitare, per quanto possibile, interruzioni in grado di vulnerarlo.

Il legislatore statale, d'altra parte, ha espressamente invocato a fondamento dell'intervento, significativamente realizzato con decreto-legge e in corso d'anno, le «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari» ed il «costo delle bollette energetiche» e «della fornitura di gas da privati» (art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008); ciò induce a ritenere che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese. Ed anche questa Corte ritiene che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione.

I commi 34 e 36 del citato art. 81 sono immuni dai vizi denunciati, poiché essi si limitano a prevedere il potere del Ministero dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni e di impartire indirizzi nei confronti di quelle con le quali sussiste un rapporto gerarchico, fatta salva la facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici, in applicazione del principio di leale collaborazione, le informazioni strumentali alla concessione della provvidenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati 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 in legge, 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 inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 38-ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 11

Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Intervento della Comunità montana Antigorio Divedro Formazza - Tardivo deposito dell'atto di costituzione in giudizio - Inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni denunciate (art. 2, commi 20, 21, ultimo periodo, e 22, della legge n. 244 del 2007) - Prospettazione carente di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della restante questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 19, 20, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2008 - Comunità montane - Riordino delle comunità montane con finalità di riduzione della spesa corrente per il funzionamento di tali enti - Ritenuta esorbitanza dai principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente “coordinamento della finanza pubblica” - Asseverata lesione della potestà esclusiva delle Regioni nella materia “comunità montane” nonché dell'autonomia organizzativa delle comunità montane e dei comuni - Questione già ritenuta non fondata - Mancata prospettazione di censure ulteriori rispetto a quelle già scrutinate - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, commi 17 e 18.
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSES, 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, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con due ordinanze dell'8 aprile 2009 e con un'ordinanza del successivo 24 aprile, rispettivamente iscritte ai numeri 194, 195 e 238 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28 e n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione della comunità montana Antigorio Divedro Formazza, fuori termine, e della comunità montana Alta Valle Susa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Udito nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con tre ordinanze di analogo tenore — rispettivamente iscritte ai numeri 194, 195 e 238 del registro ordinanze dell'anno 2009 — dell'8 e del 24 aprile 2009, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008);

che le suddette disposizioni hanno ad oggetto il riordino delle comunità montane, con finalità di riduzione, a regime, della spesa corrente per il funzionamento di tali enti per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l' alle comunità montane presenti nella Regione;



che i giudizi *a quibus* vertono sull'impugnazione, da parte di alcune comunità montane costituite nella Regione Piemonte, della delibera del Consiglio regionale del 3 novembre 2008 n. 217- 46169 (Riordino territoriale delle comunità montane. Individuazione delle zone omogenee della Regione Piemonte ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16 e dell'articolo 34 della legge regionale 1° luglio 2008, n. 19);

che il giudice remittente ritiene sussistente la rilevanza delle questioni in quanto il suddetto provvedimento si fonda sulle disposizioni censurate, peraltro già sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, in ordine alle quali non potrebbe pervenirsi ad un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale;

che il TAR afferma, quindi, con motivazioni analoghe per tutte le ordinanze, la sussistenza della non manifesta infondatezza delle questioni «in relazione al riparto di competenze Stato-regione» disegnato nell'attuale assetto costituzionale;

che il giudice *a quo* premette che, ai sensi dell'art. 3, comma 162, della legge n. 244 del 2007, le disposizioni impugnate integrano norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali e, pertanto, rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

che viene dedotto, quindi, che l'art. 2, commi 18 e 19 della legge n. 244 del 2007 «impegna le leggi regionali a tenere conto, ai fini della costituzione delle comunità montane, dei principi fondamentali della riduzione del numero complessivo delle comunità sulla base di indicatori specificati, della riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle stesse e della riduzione delle indennità spettanti ai componenti di questi»;

che si rileva come, pertanto, si realizzi un'ingerenza delle disposizioni in questione sull'assetto complessivo delle comunità montane, che non costituisce soltanto l'effetto di una scelta finanziaria;

che, in proposito, si richiama la finalità del «riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» indicata nell'art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007;

che, secondo il TAR remittente, le norme impugnate appaiono esorbitare dall'ambito della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica;

che, in ordine a ciò, nella sola ordinanza di remissione r.o. n. 238 del 2009, è richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla nozione di principi fondamentali (sentenza n. 430 del 2007), con particolare riguardo a quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 120 e n. 159 del 2008);

che, per altro verso, vi sarebbe la lesione della potestà legislativa residuale delle regioni nella materia «comunità montane» (è richiamata la sentenza n. 456 del 2005) e dell'autonomia organizzativa di queste ultime e dei comuni, come delineata dall'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che riconosce alle stesse, oltre che alle unioni di comuni, la stessa potestà normativa statutaria e regolamentare attribuita a comuni, province e città metropolitane;

che, in relazione a ciascuna delle questioni sollevate con le ordinanze di remissione r.o. n. 194 e n. 195 del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto, con memorie del 28 luglio 2009, avvalendosi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato e prospettando identiche argomentazioni;

che, ad avviso della difesa dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili in quanto, poiché nel corpo delle ordinanze si fa riferimento alla norma impugnata «al singolare», non sarebbe possibile individuare, tra le disposizioni impugnate, quella in ordine alla quale si appuntano le censure del giudice remittente;

che, nel merito, le norme in esame avrebbero natura di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come affermato dalla Corte costituzionale nello scrutinare analoghe disposizioni, contenute nei commi 35 e 36 del suddetto art. 2, relativi ai consorzi tra comuni compresi nei bacini imbriferi montani (è richiamata la sentenza n. 139 del 2009);

che, anche in ordine alla questione oggetto dell'ordinanza r.o. n. 238 del 2009, lo Stato è intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato;

che, in via preliminare, è stata prospettata l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto l'atto impugnato dinanzi al TAR avrebbe fondamento in una legge regionale «la cui legittimità costituzionale non è messa in dubbio»;

che mancherebbe del tutto, altresì, la motivazione in ordine all'impugnazione dei commi da 19 a 22, con la conseguente inammissibilità della relativa questione;

che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato deduce argomentazioni analoghe a quelle prospettate in riferimento alle altre due ordinanze di rimessione in esame;



che in data 20 ottobre 2009 si è costituita, fuori termine, la comunità montana Antigorio Divedro Formazza, parte del giudizio *a quo* nel quale è stata emessa l'ordinanza r.o. n. 194 del 2009;

che nella medesima data si è costituita tempestivamente (entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione, avvenuta il 30 settembre 2009), la comunità montana Alta Valle Susa, parte del giudizio *a quo* nel quale è stata emessa l'ordinanza r. o. n. 238 del 2009;

che, in data 24 novembre 2009, la comunità montana Alta Valle Susa ha depositato una memoria;

che la suddetta parte ha dato atto della sentenza della Corte n. 237 del 2009 — *medio tempore* intervenuta — deducendo che quest'ultima non avrebbe assorbito integralmente le censure di illegittimità costituzionale sollevate dall'odierno giudice remittente.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con tre analoghe ordinanze, rispettivamente dell'8 e del 24 aprile 2009, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), i quali disciplinano il riordino delle comunità montane in sede regionale;

che l'identità delle disposizioni denunciate e l'analogia delle censure prospettate dal Collegio remittente impone la riunione dei suddetti giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni;

che, successivamente alla rimessione delle suddette questioni, questa Corte, nel decidere sull'impugnazione, in via principale, delle medesime norme, con la sentenza n. 237 del 2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20, dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, che prevede «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto», nonché dell'art. 2, comma 22, della suddetta legge n. 244 del 2007;

che ha, altresì, dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 19, della medesima legge n. 244 del 2007, sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della stessa legge, sollevate in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione;

che, tanto premesso, in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della comunità montana Antigorio Divedro Formazza, in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio (*ex multis*, ordinanze n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008) stabilito dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che le questioni sollevate in ordine ai commi 19, 20, 21 e 22 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 sono manifestamente inammissibili;

che, infatti, il TAR benché affermi di sottoporre al vaglio di questa Corte l'art. 2, commi da 17 a 22, della legge n. 244 del 2007, invocando rispetto a tutte le suddette disposizioni la lesione degli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., prospetta specifiche censure solo in ordine ai commi 17 e 18;

che, quanto ai commi da 19 a 22, il giudice remittente si è limitato a indicare le norme denunciate e i parametri costituzionali da esse asseritamente lesi, senza motivare riguardo al suddetto preteso contrasto, sicché le ordinanze di rimessione risultano del tutto carenti di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza (ordinanza n. 14 del 2008);

che, in ogni caso, ancora prima, occorre rilevare che in ordine ai citati commi 20, 21 e 22 è intervenuta, *medio tempore*, pronuncia di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 237 del 2009, con il conseguente venir meno, in ordine alle relative impugnazioni, dell'oggetto dell'odierno giudizio di costituzionalità, cui consegue la manifesta inammissibilità delle relative questioni;

che, come la Corte ha già avuto modo di affermare (*ex multis*, ordinanze n. 22 del 2009 e n. 449 del 2008), l'efficacia *ex tunc* della dichiarazione di incostituzionalità preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle sollevate questioni, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente;

che, pertanto, da un lato, per la mancanza di specifiche censure, dall'altro, per l'assenza di oggetto, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 19, 20, 21 e 22, sollevate in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost.;

che, quanto all'art. 2, commi 17 e 18, il TAR remittente sospetta le norme impugnate di illegittimità costituzionale sotto più profili;

che, da un lato, le stesse non si limiterebbero a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, lederebbero la potestà esclusiva delle regioni nella materia comunità montane;



che, infine, vi sarebbe una violazione dell'autonomia organizzativa delle comunità montane e dei comuni, in quanto l'art. 4 della legge n. 131 del 2003 riconosce a queste ultime, oltre che alle unioni di comuni, la stessa potestà normativa statutaria e regolamentare attribuita a comuni, province e città metropolitane;

che le suddette questioni sono manifestamente infondate;

che, con riguardo alle norme da ultimo citate, questa Corte, con la sentenza n. 237 del 2009, ha dichiarato non fondate analoghe questioni di costituzionalità;

che, in particolare, si è ritenuto che «le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008»;

che consegue da ciò che quanto disposto dal comma in questione non comporta, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia delle regioni e degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi;

che, d'altronde, ha rilevato questa Corte, lo stesso legislatore statale si è preoccupato di stabilire il coinvolgimento degli enti locali, prevedendo che, per realizzare la finalità del contenimento della spesa, nell'attuazione del riordino delle comunità montane, siano sentiti i consigli delle autonomie locali, che costituiscono una «forma organizzativa stabile di raccordo tra le regioni e il sistema delle autonomie locali» (citata sentenza n. 237 del 2009);

che, con riguardo al comma 18, con la citata sentenza si è, altresì, affermato che il legislatore statale, «in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull'autonomia delle regioni nell'attuazione del previsto riordino, si limita a fornire al legislatore regionale alcuni «indicatori» che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino»;

che si è ritenuto, quindi, come «il comma 18, ora in esame, in relazione ai contenuti delle leggi regionali da adottare ai sensi del precedente comma 17, si limiti a porre a disposizione delle regioni una serie di indicazioni che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarità, quelle contenute nel citato art. 27, comma 7, del testo unico sugli enti locali, partecipando della medesima loro natura non vincolante, né autoapplicativa»;

che il TAR per il Piemonte, nelle ordinanze di rimessione, non prospetta alcuna argomentazione diversa, né alcuna censura ulteriore rispetto a quelle già scrutinate dalla Corte con la sentenza n. 237 del 2009, sicché le questioni appaiono manifestamente infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara inammissibile l'intervento della comunità montana Antigorio Divedro Formazza;

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della suddetta legge n. 244 del 2007, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

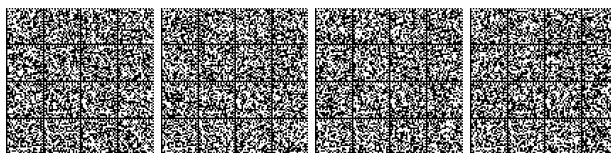
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 12

Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - Supporti recanti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche o informazioni illegalmente raccolte - Procedure per la distruzione - Denunciata violazione del diritto di azione e di difesa, del principio del contraddittorio tra le parti e nella formazione della prova, nonché dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Sopravvenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della norma censurata, con conseguente modificazione del quadro normativo interessato - Necessità di nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 240, commi 3, 4, 5 e 6, come modificato dall'art. 1 del d.l. 22 settembre 2006, n. 259, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 2006, n. 281.
- Costituzione, artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo, secondo e quarto comma, e 112.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 240, commi 3, 4, 5 e 6, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259 (Disposizioni urgenti per il riordino della normativa in tema di intercettazioni telefoniche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 2006, n. 281, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con ordinanza del 18 aprile 2009, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, con ordinanza del 18 aprile 2009, ha sollevato — in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo, secondo e quarto comma, e 112 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 240, commi 3, 4, 5 e 6, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259 (Disposizioni urgenti per il riordino della normativa in tema di intercettazioni telefoniche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 2006, n. 281;

che il rimettente è investito del procedimento incidentale promosso dal pubblico ministero, in applicazione delle norme censurate, per la distruzione di materiali pertinenti ad informazioni acquisite illegalmente;

che il giudizio principale concerne il rapporto associativo asseritamente instaurato tra soggetti in diverse condizioni professionali: dirigenti e dipendenti di società riferibili ad un gruppo operante nel settore della telefonia, dirigenti e dipendenti di agenzie di investigazione privata, appartenenti o già appartenenti a forze di polizia o a servizi di informazione e sicurezza;



che l'indicata associazione avrebbe avuto per scopo la raccolta illegale di informazioni riguardanti i più vari soggetti, con accesso a banche dati riservate mediante l'opera di pubblici funzionari corrotti o di dipendenti delle società di telefonia riferibili al gruppo citato;

che i dati in questione sarebbero stati acquisiti a fini di profitto dai responsabili delle agenzie di investigazione, in vista della remunerazione loro versata dai committenti delle attività illegali di indagine;

che le contestazioni del pubblico ministero, illustrate mediante citazione testuale nell'ordinanza di rimessione, attengono al delitto previsto dall'art. 416 del codice penale, ed inoltre prospettano fatti di rivelazione di notizie a divulgazione vietata (art. 262 cod. pen.), di corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio (art. 319 cod. pen.), di corruzione di funzionari di Stati esteri (art. 322-bis cod. pen.), di rivelazione ed utilizzazione del segreto d'ufficio (art. 326 cod. pen.), di interferenze illecite nella vita privata (art. 615-ter cod. pen.), di intercettazione o impedimento di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-quater cod. pen.), di appropriazione indebita (art. 646 cod. pen.) e di riciclaggio (art. 648-bis cod. pen.);

che inoltre — ai sensi degli artt. 21 e 25, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000 n. 300) — è stata contestata alle citate società di telefonia una responsabilità amministrativa derivante dai reati di corruzione ascritti a loro funzionari;

che il giudice rimettente rammenta come una prima procedura incidentale fosse stata promossa dal pubblico ministero, a fini di «sperimentazione» della disciplina introdotta con la riforma dell'art. 240 cod. proc. pen., in riferimento a quattro tra i dossier rinvenuti nel corso delle indagini, e come lo stesso rimettente, nell'ambito di tale procedura, con ordinanza del 30 marzo 2007, avesse sollevato questioni di legittimità in tutto analoghe a quelle odierne;

che, nelle more del giudizio di costituzionalità, il pubblico ministero ha promosso la procedura di distruzione con riferimento agli ulteriori dossier sequestrati nell'ambito della stessa indagine;

che — secondo quanto riferisce il giudice *a quo* — le vittime di presunte attività di illecita raccolta di informazioni, come tali interessate alla nuova procedura, sono 4419 (di cui 4287 persone fisiche e 132 persone giuridiche), e che le notizie sono veicolate da «diverse decine di migliaia di file [...] in vario formato ed estensione», nonché da documenti cartacei raccolti in «83 faldoni», documenti che in genere rappresentano il «rapporto» predisposto per la committenza delle indagini illecite;

che il giudice rimettente — dopo avere osservato che la selezione in contraddittorio del materiale da distruggere, e la stessa sua eliminazione, comporterebbero «tempi di esecuzione e costi non prevedibili e comunque del tutto eccezionali» — riferisce che, in apertura dell'udienza celebrata il 24 marzo 2009, questioni di legittimità costituzionale della relativa disciplina sono state nuovamente prospettate dal pubblico ministero e da «numerose» tra le altre parti presenti;

che il Tribunale, in punto di rilevanza, osserva come il giudizio principale attenga in larga misura a reati commessi nell'acquisire illegalmente le informazioni cui si riferisce la procedura incidentale, e che dunque l'eliminazione del materiale sequestrato investirebbe il corpo del reato, con la conseguenza che in vari casi, a fronte della mancanza di fonti di prova alternative, verrebbe dispersa l'unica prova dei fatti illeciti in contestazione;

che il rimettente, al fine di motivare il proprio giudizio di non manifesta infondatezza della questione sollevata, ricostruisce i tratti essenziali del procedimento regolato dal testo novellato dell'art. 240 cod. proc. pen., ricordando che il pubblico ministero deve formulare richiesta di distruzione del materiale informativo entro quarantotto ore dall'acquisizione (comma 3), che il giudice deve fissare udienza camerale entro le successive quarantotto ore e non oltre il decimo giorno dalla richiesta (comma 4) e che l'eventuale provvedimento di accoglimento deve essere deliberato e pronunciato nell'udienza medesima, con contestuale ed immediata esecuzione (comma 5);

che, sebbene la sequenza debba essere avviata solo dopo l'accertamento effettivo e ragionevolmente sicuro della peculiare qualità del materiale da distruggere, l'intera struttura del procedimento documenta, a parere del rimettente, il carattere precoce e preliminare dell'adempimento, in armonia del resto con la *ratio* della previsione, che mira ad elidere in radice il rischio della pubblicazione di notizie riservate acquisite in modo illecito;

che le norme censurate, a giudizio del Tribunale, contrastano in primo luogo con il secondo comma dell'art. 24 Cost., data l'illegittima compressione che ne deriva circa il diritto di difesa del soggetto indagato nell'ambito del procedimento principale;

che infatti la procedura camerale regolata dall'art. 240 — anche attraverso il richiamo al modello generale dell'art. 127 cod. proc. pen. — non varrebbe ad assicurare garanzie adeguate rispetto alla funzione cui la procedura stessa è deputata, cioè la produzione di una prova, con valenza dibattimentale, della provenienza illecita delle informazioni recate dal documento destinato alla distruzione;



che la verifica dei fatti da parte del giudice, data anche la forzata celerità del procedimento, sarebbe attuabile solo mediante l'audizione delle parti presenti, e detta presenza sarebbe, d'altro canto, del tutto facoltativa (anche per quanto concerne i difensori e lo stesso pubblico ministero);

che, dunque, la precostituzione della prova d'accusa sarebbe rimessa ad un contraddittorio solo eventuale e comunque sommario, il che varrebbe ad integrare l'ulteriore violazione dell'art. 111, commi primo, secondo e quarto, Cost.;

che, secondo il rimettente, una volta orientato per la formazione anticipata della prova rispetto alla sede dibattimentale, il legislatore avrebbe dovuto anticipare anche le forme dell'accertamento dibattimentale, così come avviene per l'incidente probatorio, in guisa da garantire l'effettivo contraddittorio tra le parti e la pienezza del loro diritto alla prova;

che peraltro, sempre a parere del giudice *a quo*, il disposto costituzionale sarebbe comunque violato per effetto della disciplina che concerne il verbale cui resta rimessa — a norma del comma 1-bis dell'art. 512 cod. proc. pen. — la prova delle attività illecite sottese al materiale da distruggere;

che infatti è prescritto, dal comma 6 dell'art. 240 cod. proc. pen., che il giudice dia atto della condotta illecita riscontrata e delle relative modalità, ed elenchi le persone interessate, ma è precluso ogni riferimento al contenuto dei «documenti, supporti e atti», e dunque alle informazioni la cui acquisizione sarebbe stata illegittima;

che tale disciplina, secondo il rimettente, inibisce al giudice del merito una cognizione adeguata della prova e limita la possibilità per l'accusato di difendersi, ad esempio negando il carattere segreto della notizia raccolta o la sua acquisizione con modalità illecite, poiché il riscontro di tesi siffatte sarebbe irrimediabilmente precluso dopo la distruzione del supporto;

che inoltre, quand'anche fosse raggiunta la prova di colpevolezza, il giudice del merito sarebbe privo di informazioni essenziali per una puntuale quantificazione della pena, la quale non potrebbe prescindere dalla natura delle informazioni acquisite;

che dunque, secondo il Tribunale, «la procedura di distruzione non è solo una modalità di anticipazione nella formazione della prova — pure realizzata con modalità che non garantiscono il diritto di difesa — ma anche di anticipata eliminazione definitiva della prova, con diretto pregiudizio del diritto di difesa»;

che il rimettente prospetta una ulteriore violazione, in riferimento al primo comma dell'art. 24 Cost., relativamente alle implicazioni della disciplina censurata nei confronti della persona offesa dal reato culminato con l'illecita acquisizione delle informazioni;

che il diritto al risarcimento sarebbe infatti pregiudicato dalla dispersione della prova necessaria per documentare la sussistenza del danno e la sua rilevanza in termini quantitativi (rilevanza che dipende anche dalla natura dell'informazione carpita), con la conseguenza paradossale che subirebbe un pregiudizio proprio il diritto che la legge censurata mira a garantire;

che il giudice *a quo* prospetta, ancora, una violazione dell'art. 112 Cost., perché la distruzione della prova pregiudicherebbe l'esercizio del potere-dovere di perseguire, da parte del pubblico ministero, i reati finalizzati all'acquisizione illegittima delle relative informazioni;

che infatti, per le ragioni già indicate, il verbale «sostitutivo» potrebbe risultare insufficiente, e d'altra parte la distruzione del materiale sequestrato, imposta prima di ogni possibile sviluppo delle investigazioni preliminari, varrebbe a pregiudicare l'identificazione e la punizione di tutti i responsabili del fatto accertato;

che l'ordinanza di remissione — ove pure il parametro dell'art. 3 Cost. non risulta espressamente evocato — si chiude prospettando una «irragionevolezza di fondo della normativa in oggetto, in comparazione con i valori che essa vuole proteggere»: in sostanza, il legislatore non avrebbe compiuto un corretto bilanciamento tra le esigenze contrapposte, sacrificando completamente, in favore del diritto alla riservatezza, i valori connessi all'accertamento del fatto, tra i quali per altro primeggia proprio la tutela (in chiave sanzionatoria) del diritto di riservatezza della persona offesa.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha sollevato — in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo, secondo e quarto comma, e 112 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 240, commi 3, 4, 5 e 6, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259 (Disposizioni urgenti per il riordino della normativa in tema di intercettazioni telefoniche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 2006, n. 281;

che il denunciato contrasto con le norme costituzionali deriverebbe dalla prescrizione che i supporti recanti dati illegalmente acquisiti a proposito di comunicazioni telefoniche o telematiche, o informazioni illegalmente raccolte, vengano distrutti in esito ad una udienza camerale celebrata dal giudice per le indagini preliminari, e che in proposito



venga redatto un verbale ove si dia «atto dell'avvenuta intercettazione o detenzione o acquisizione illecita dei documenti [...] nonché della modalità e dei mezzi usati oltre che dei soggetti interessati», e tuttavia venga omesso qualsiasi «riferimento al contenuto degli stessi documenti, supporti ed atti»;

che tale disciplina violerebbe anzitutto gli art. 24, secondo comma, e 111, commi primo, secondo e quarto, Cost., poiché la procedura prescritta dalle norme censurate, pur essendo finalizzata alla distruzione del corpo del reato (o comunque d'una prova del reato medesimo), ed alla formazione di un verbale destinato alla lettura nella sede dibattimentale, si svolge in forma camerale, alla presenza solo facoltativa delle parti e dei difensori, senza possibilità di approfondimenti istruttori, e dunque con esercizio solo eventuale del diritto di difesa e del contraddittorio; inoltre, la distruzione dei supporti indicati, e la concomitante assenza di riferimenti all'oggetto ed alla natura delle informazioni illegalmente acquisite nel verbale destinato alla lettura dibattimentale, pregiudicherebbero il diritto di difesa ed il diritto alla prova del soggetto accusato dell'illecita raccolta, impedendo la verifica del carattere riservato delle informazioni e, comunque, della loro acquisizione mediante modalità illecite;

che le norme censurate violerebbero anche l'art. 24, primo comma, Cost., poiché la distruzione dei supporti sequestrati, e la concomitante assenza di riferimenti all'oggetto ed alla natura delle informazioni illegalmente acquisite nel verbale destinato alla lettura dibattimentale, pregiudicherebbero il diritto della persona offesa ad agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno subito;

che sussisterebbe infine contrasto con l'art. 112 Cost., in quanto la distruzione della prova del reato connesso all'illecita acquisizione dei dati ostacolerebbe l'efficace esercizio dell'azione penale in relazione al reato medesimo, anche con riferimento alla documentazione dei fattori che condizionano la quantificazione della pena;

che, in epoca successiva all'ordinanza di remissione, con la sentenza n. 173 del 2009, questa Corte ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della norma cui si riferisce l'odierna censura, incidendo tanto sulle regole del procedimento incidentale, quanto sui contenuti del verbale «sostitutivo» destinato a provare il fatto contestato in luogo del materiale destinato alla distruzione;

che infatti, ed anzitutto, è stata affermata l'illegittimità dell'art. 240, commi 4 e 5, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede, per la disciplina del contraddittorio, l'applicazione dell'art. 401, commi 1 e 2, dello stesso codice, cioè delle norme concernenti la partecipazione degli interessati e la difesa tecnica nell'ambito dell'incidente probatorio;

che si è dichiarata, per altro verso, l'illegittimità dell'art. 240, comma 6, cod. proc. pen., «nella parte in cui non esclude dal divieto di fare riferimento al contenuto dei documenti, supporti e atti, nella redazione del verbale previsto dalla stessa norma, le circostanze inerenti l'attività di formazione, acquisizione e raccolta degli stessi documenti, supporti e atti»;

che la pronuncia di questa Corte ha determinato una profonda modificazione del quadro normativo interessato dalle odierne censure (per inciso, proprio nel senso auspicato dall'attuale rimettente), di talché si rende necessaria, con ogni evidenza, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una nuova valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 13

Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Mancata indicazione, nella cartella di pagamento, del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa - Sanzione di nullità applicabile solo alle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati agli agenti a decorrere dal 1° giugno 2008 - Ritenuta violazione degli artt. 53 e 136 Cost. - Prospettazione generica delle questioni - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 246 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 53 e 136.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Mancata indicazione, nella cartella di pagamento, del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa - Sanzione di nullità applicabile solo alle cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati agli agenti a decorrere dal 1° giugno 2008 - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, anche in relazione alle disposizioni dello statuto del contribuente, nonché del diritto alla difesa e al giusto processo - Questioni già dichiarate non fondate e manifestamente infondate con precedenti pronunce - Manifesta infondatezza.

- D.l. 31 dicembre 2007, n. 246 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 36, comma 4-ter, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111; legge 17 luglio 2000, n. 212, artt. 3 e 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

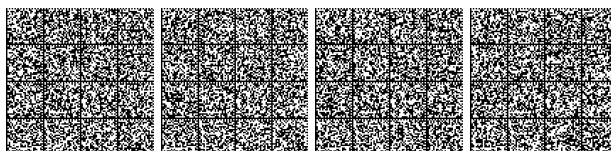
Presidente: Francesco AMIRANTE

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:

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Trento con ordinanza del 22 dicembre 2008, dalla Commissione tributaria regionale del Veneto con una ordinanza del 12 settembre 2008, con due ordinanze del 22 gennaio 2009 e con una ordinanza del 28 luglio 2008 e dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto con ordinanza del 31 ottobre 2008 rispettivamente iscritte ai nn. da 161 a 164, 203 e 209 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 23, 24, 34 e 35, 1^a serie speciale, dell'anno 2009.



Visti gli atti di costituzione della Equitalia Polis s.p.a., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Trento, con ordinanza pronunciata il 20 ottobre e depositata il 22 dicembre del 2008 (r.o. n. 161 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, per violazione degli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione;

che l'art. 36, comma 4-ter, del decreto-legge n. 248 del 2007 prevede quanto segue: «la cartella di pagamento di cui all'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, contiene, altresì, a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008; la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse»;

che la Commissione tributaria rimettente riferisce che i ricorrenti nel giudizio principale hanno impugnato due cartelle di pagamento, relative a ruoli consegnati all'agente della riscossione in data anteriore al 1° giugno del 2008, deducendo, fra l'altro, l'omessa indicazione del nominativo del responsabile del procedimento;

che il giudice *a quo* ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata;

che il collegio rimettente, sul presupposto che l'indicazione del responsabile del procedimento fosse da ritenersi imposta a pena di nullità prima dell'introduzione della norma censurata, ritiene che quest'ultima avrebbe l'effetto di sanare il vizio di nullità delle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima del 1° giugno del 2008 e, quindi, sarebbe affetta da gravissimi vizi di illegittimità costituzionale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione impugnata si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del principio di uguaglianza, «per evidente disparità di trattamento del contribuente destinatario della notificazione di una cartella di pagamento prima e dopo il 1° giugno 2008», sia sotto il profilo del principio di ragionevolezza, perché la norma riconosce e sanziona un vizio di nullità per il futuro, al contempo sanandolo per il passato;

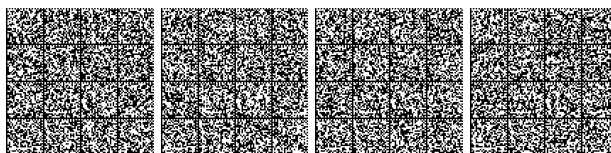
che, in secondo luogo, sarebbe violato l'art. 24 Cost., risultando leso il diritto di difesa di tutti coloro che, prima del 1° giugno del 2008, hanno ricevuto una cartella di pagamento priva dell'indicazione del responsabile;

che, infine, ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., «in base al quale il contribuente deve essere posto in condizione di conoscere l'autore dell'atto impositivo»;

che la Commissione tributaria regionale del Veneto, con tre distinte ordinanze pronunciate il 27 giugno del 2008 e depositate il 12 settembre del 2008 (r.o. n. 162 del 2009) e il 22 gennaio del 2009 (r.o. nn. 163 e 164 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, per violazione degli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione;

che la Commissione tributaria rimettente riferisce che, in tutti e tre i giudizi principali, gli appellanti chiedono, in riforma di sentenze di primo grado, l'annullamento di cartelle di pagamento emesse nei loro confronti, deducendo, fra l'altro, la mancata indicazione del nominativo del responsabile del procedimento;

che in tali giudizi il collegio rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, osservando, in punto di rilevanza, che le cartelle di pagamento si riferiscono a ruoli resi esecutivi nel periodo in cui opera la sanatoria disposta dalla norma impugnata, la quale, pertanto, «comporta inevitabilmente il rigetto de[gl]i appell[i] in esame in relazione alla sopravvenuta infondatezza *ex lege* dell'eccezione di nullità della cartella priva del nominativo del responsabile del procedimento»;



che, quanto alla non manifesta infondatezza, il collegio rimettente ritiene, innanzitutto, che la norma censurata violi i canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'art. 97 Cost., perché rappresenterebbe un «irragionevole esercizio di competenze riservate in via esclusiva all'amministrazione», alla quale non verrebbe consentito «alcuna valutazione sull'esercizio dell'autotutela»;

che, in secondo luogo, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata, nel sottrarre indiscriminatamente le cartelle di pagamento al sindacato del giudice, «è difforme dalla neutralità della funzione legislativa nei confronti della funzione giurisdizionale, cui devono comunque adeguarsi le leggi provvedimento, a norma degli artt. 24 e 111 Cost.»;

che, infine, la Commissione tributaria rimettente considera la «discriminante temporale» del 1° giugno 2008, «oltre che palesemente illogica», anche «lesiva del precetto di uguaglianza» e, quindi, sotto tale duplice profilo in contrasto con l'art. 3 Cost.;

che la Commissione tributaria regionale del Veneto, con ordinanza pronunciata il 17 luglio e depositata il 28 luglio del 2008 (r.o. n. 203 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, per violazione degli articoli 3, 53, 97 e 111 Cost., nonché degli artt. 3 e 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente);

che il collegio rimettente riferisce che l'appellante nel giudizio principale, nell'impugnare la sentenza di rigetto del ricorso proposto avverso una cartella di pagamento notificatagli in data 23 marzo 2006, ha dedotto, fra l'altro, l'omessa indicazione del responsabile del procedimento e, nelle more del giudizio, successivamente all'entrata in vigore della disposizione censurata, ha eccepito l'illegittimità costituzionale di quest'ultima;

che la Commissione tributaria rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, osservando, quanto alla rilevanza, che la norma censurata, «esplicando il proprio effetto in relazione alle cartelle emesse precedentemente la propria entrata in vigore, coinvolge anche quella impugnata con il ricorso *de quo*, impedendo, quindi, la possibilità di ritenere fondata la questione pregiudiziale sollevata dal contribuente, questione che, se accolta positivamente [...], consentirebbe di disporre la totale riforma dell'impugnata decisione esonerando dall'esame delle altre eccezioni sollevate dall'appellante»;

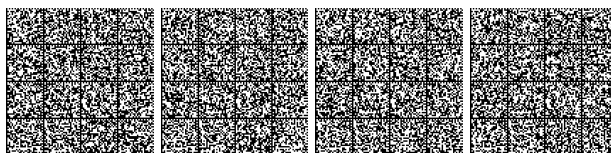
che il giudice *a quo*, in ordine alla non manifesta infondatezza, ritiene innanzitutto che la norma censurata si ponga in contrasto con i principi generali e con le norme costituzionali richiamate dalla legge n. 212 del 2000, le cui disposizioni, ai sensi dell'art. 1 di tale legge, «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali», mentre la disposizione censurata di fatto abrogherebbe, senza alcun richiamo espresso, gli articoli 3 e 7 della predetta legge n. 212 del 2000, ponendosi in particolare in contrasto con l'art. 97 Cost. e con il principio, da esso sancito, di responsabilità dei funzionari;

che, inoltre, secondo il collegio rimettente, la norma censurata, «penalizzando colui che abbia ricevuto la cartella esattoriale [...] in un momento anteriore al 1° giugno 2008», prevede un diverso trattamento di situazioni sostanzialmente identiche in violazione del «principio di uguaglianza dei cittadini di cui ai richiamati artt. 3 e 53 della Costituzione»;

che, in terzo luogo, il giudice *a quo* ravvisa una violazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., determinata dalla disparità di trattamento fra cittadini contribuenti prodotta dal meccanismo di sanatoria retroattiva introdotto dalla norma censurata;

che, infine, secondo la Commissione tributaria rimettente, risulterebbe leso anche il principio del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione, dal momento che la disposizione impugnata garantisce unicamente gli interessi della pubblica amministrazione;

che la Commissione tributaria provinciale di Grosseto, con ordinanza pronunciata il 6 ottobre e depositata il 31 ottobre del 2008 (r.o. n. 209 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, per violazione degli articoli 3, 97, 111 e 136 della Costituzione;



che il collegio rimettente riferisce che il ricorrente nel giudizio *a quo* ha impugnato una cartella di pagamento emessa nei suoi confronti, deducendo, fra l'altro, il vizio della mancata indicazione del responsabile del procedimento ed eccependo l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che la Commissione tributaria rimettente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, osservando, quanto alla rilevanza, che la applicabilità retroattiva della disposizione censurata alle cartelle esattoriali emesse «porterebbe ad un rigetto del ricorso, mentre la eventuale dichiarazione di incostituzionalità della seconda parte del comma 4-ter, dell'art. 36 [...] determinerebbe l'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 7 dello Statuto del contribuente, come letto dall'ordinanza (n.d.r. n. 377 del 2007) del giudice delle leggi, con conseguente accoglimento del ricorso»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che la norma impugnata violi, in primo luogo, l'art. 111 Cost., «che presuppone una posizione di parità delle parti nel processo, posto che, nella specie, l'amministrazione finanziaria ha avuto il privilegio di rivestire il doppio ruolo di parte in causa e di legislatore e che, in questa seconda veste, nel corso del giudizio ha introdotto una disposizione che, non potendo del tutto obliterare il dictum della Corte costituzionale, ha fatti salvi gli effetti negativi (per l'amministrazione) delle pregresse violazioni»;

che, inoltre, ad avviso del collegio *a quo*, sarebbe leso l'art. 97 Cost., «perché la pubblica amministrazione ha sempre l'obbligo di essere e di apparire imparziale»;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate vengano dichiarate non fondate;

che, nei giudizi di cui al r.o. nn. 163, 164 e 203 del 2009, si è costituita la società Equitalia Polis S.p.A., insistendo affinché la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, in via graduata, manifestamente infondata.

Considerato che, con sei distinte ordinanze, la Commissione tributaria provinciale di Trento (r.o. n. 161 del 2009), la Commissione tributaria regionale del Veneto (r.o. nn. 162, 163, 164 e 203 del 2009) e la Commissione tributaria provinciale di Grosseto (r.o. n. 209 del 2009) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che stabilisce quanto segue: «la cartella di pagamento di cui all'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, contiene, altresì, a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008; la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse»;

che le Commissioni tributarie rimettenti ritengono che la disposizione censurata, nell'escludere la nullità, per omessa indicazione del responsabile del procedimento, delle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente alla sua entrata in vigore, si ponga in contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 97, 111 e 136 Cost., nonché con le norme, asseritamente interposte, di cui agli artt. 3 e 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente);

che deve essere preliminarmente disposta la riunione dei giudizi, in quanto concernenti la medesima disposizione e relativi a parametri in larga parte coincidenti;

che le questioni sollevate dalla Commissione tributaria regionale del Veneto, con riferimento all'art. 53 Cost. (r.o. n. 203 del 2009), e dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto, con riferimento all'art. 136 Cost. (r.o. n. 209 del 2009), devono essere dichiarate manifestamente inammissibili perché prive di autonoma motivazione e, quindi, del tutto generiche;

che sulle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata, con riferimento a tutti gli altri parametri richiamati dalle Commissioni tributarie rimettenti, questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 58 del 2009 e, successivamente, con le ordinanze n. 291 e n. 221 del 2009;



che, con le predette pronunce, la Corte ha chiarito che la disposizione stessa «dispone per il futuro, comminando, per le cartelle prive dell'indicazione del responsabile del procedimento, la sanzione della nullità, la quale non era invece prevista in base al diritto anteriore»;

che, in particolare, nella sentenza n. 58 del 2009, la Corte ha affermato che la norma censurata non viola l'art. 3 Cost. (non essendo irragionevole «prevedere, a partire da un certo momento, un effetto più grave, rispetto alla disciplina previgente, per la violazione di una norma»), né lede gli articoli 24 e 111 Cost. (perché «non incide sulla posizione di chi abbia ricevuto una cartella di pagamento anteriormente al termine da essa indicato»), né, ancora, contrasta con l'art. 97 Cost. (che «non impone un particolare regime di invalidità per gli atti privi dell'indicazione del responsabile del procedimento»), né, infine, può ritenersi illegittima in quanto confliggente con «le previsioni della legge n. 212 del 2000» (le quali non «hanno rango costituzionale», «neppure come norme interposte»);

che, di conseguenza, avendo questa Corte dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della norma censurata con riferimento a tutti i parametri evocati dalle Commissioni tributarie rimettenti, tali questioni devono essere dichiarate, nel presente giudizio costituzionale, manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter, secondo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, sollevate, con riferimento agli artt. 53 e 136 della Costituzione, rispettivamente dalla Commissione tributaria regionale del Veneto e dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto, con le ordinanze in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della stessa disposizione, sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, nonché agli artt. 3 e 7 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), dalla Commissione tributaria provinciale di Trento, dalla Commissione tributaria regionale del Veneto e dalla Commissione tributaria provinciale di Grosseto con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 11 gennaio 2010.

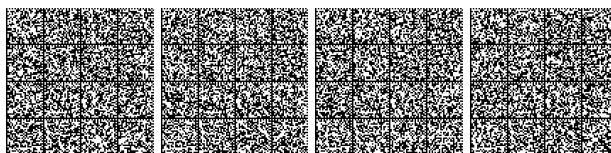
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 14

Ordinanza 11 - 15 gennaio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Rifiuti - Disciplina concernente la bonifica di siti contaminati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Liguria 9 aprile 2009, n. 10, artt. 8, commi 1 e 3, 9, comma 1, 10, comma 1, e 12, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 240, comma 1, 242, comma 1, 243 e 251, commi 1 e 2; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 17; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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 degli artt. 8, commi 1 e 3, 9, comma 1, 10, comma 1, e 12, comma 1, della legge della Regione Liguria 9 aprile 2009, n. 10 (Norme in materia di bonifiche dei siti contaminati), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 giugno 2009, depositato in cancelleria il 25 giugno 2009 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2009.

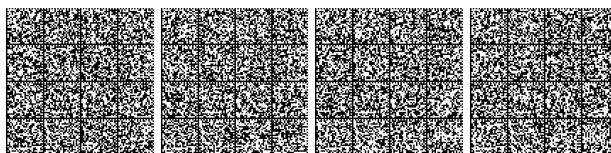
Udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo del servizio postale in data 15 giugno 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 25 giugno 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, 9, comma 1, 10, comma 1, e 12, comma 1, della legge della Regione Liguria 9 aprile 2009, n. 10 (Norme in materia di bonifiche dei siti contaminati), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che, nell'illustrare il ricorso, la difesa erariale ricorda che la disciplina della tutela dell'ambiente e dei rifiuti, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si traduce in una normativa statale volta a garantire un quadro di uniforme certezza della disciplina dell'ambiente in quanto interesse «primario e assoluto»;

che da questa premessa viene tratta la conseguenza che le Regioni — pur potendo stabilire livelli di tutela più elevati, comunque non a difesa del bene ambiente, salvaguardato dallo Stato, bensì all'esclusivo fine di realizzare le loro competenze — sono tenute a rispettare la normativa statale;

che, tanto precisato, la parte ricorrente osserva che l'art. 8, comma 1, della legge Reg. Liguria n. 10 del 2009, che disciplina l'anagrafe dei siti contaminati da bonificare, non menziona fra questi i siti sottoposti a «ripristino ambientale», in contrasto con quanto, invece, previsto dall'art. 251, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale stabilisce che la anagrafe dei siti oggetto di bonifica comprende l'elenco anche di quelli soggetti a ripristino ambientale; il successivo comma 3 del medesimo art. 8, a sua volta, si discosta dalla previsione contenuta nel comma 2 del citato art. 251 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto non prevede che fra i soggetti cui deve esser data comunicazione dell'inclusione dei siti nell'anagrafe sia compreso anche l'ufficio tecnico erariale competente per territorio;



che, essendo l'anagrafe dei siti da bonificare lo strumento per il monitoraggio degli interventi nelle aree inquinate, il ridimensionamento dei suoi contenuti, rispetto a quanto stabilito dal d.lgs. n. 152 del 2006, realizzato attraverso le indicate disposizioni legislative regionali, determina un'inammissibile riduzione del livello di tutela ambientale;

che l'art. 9, comma 1, censurato, nel descrivere la procedura amministrativa da seguire in caso di evento contaminante, non prevede il caso di contaminazione solo potenziale, diversamente da quanto, invece, disciplinato dall'art. 242, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, così determinando l'abbassamento del livello di tutela ambientale predisposto dalla legge dello Stato;

che l'art. 10, comma 1, della legge Reg. Liguria n. 10 del 2009, nel dettare la definizione dei «siti industriali dismessi», li definisce come «aree caratterizzate dalla cessazione dell'attività e ricomprese nell'anagrafe di cui all'art. 8», là dove per la legge statale — art. 240, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 152 del 2006 — è, invece, sito dismesso quello «in cui sono cessate le attività produttive», e che, quindi, lo scarto fra la disposizione regionale e quella statale, potendo comportare la diversa qualificazione di un sito in funzione della normativa applicata, lede la competenza dello Stato volta a stabilire criteri e standard uniformi in materia di rifiuti;

che l'art. 12, comma 1, della legge Reg. Liguria n. 10 del 2009, infine, prevede che il prelievo di acqua di falda per la realizzazione di interventi di bonifica «non necessita di concessione di derivazione di acqua», e che, quindi, detta previsione non solo contrasta con la previsione contenuta nell'art. 243 del d.lgs. n. 152 del 2006 — in quanto regola solo la fase di prelievo dell'acqua, senza disciplinare, come invece previsto dalla norma statale, la successiva fase di scarico della stessa — ma si pone anche in ingiustificata deroga col principio generale fissato dal regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), in base al quale, in linea di principio, «è vietato derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente»; provvedimento che costituisce lo strumento per valutare la compatibilità della abduzione idrica con l'integrità della risorsa sotterranea e dell'ambiente in cui essa si inserisce;

che, secondo l'avviso del ricorrente Presidente del Consiglio, il rilevato contrasto fra le descritte disposizioni regionali e i principi dettati dalle segnalate norme statali determina la illegittimità costituzionale delle prime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che la Regione Liguria non si è costituita in giudizio;

che, con atto notificato a controparte in data 26 ottobre 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 30 ottobre successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, giusta deliberazione governativa del 9 ottobre 2009, ha dichiarato di rinunciare al ricorso stante l'entrata in vigore dell'art. 4 della legge Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 33 (Adeguamenti della legislazione regionale), col quale, in parte modificando le disposizioni censurate ed in parte abrogandole, la Regione si è adeguata ai rilievi contenuti nell'atto introduttivo del giudizio.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*: ordinanze n. 312 del 2009; n. 313 del 2007; n. 418, n. 163, n. 99 e n. 11 del 2006; n. 353 e n. 6 del 2005; n. 234 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

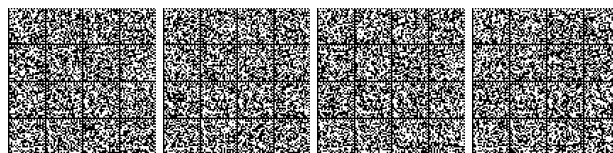
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 dicembre 2009
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Radiotelevisione - Norme della Regione Piemonte - «Sistema Integrato della Comunicazione» (SIC) - Definizione - Difformità rispetto al testo unico della televisione, per la mancata inclusione nel SIC della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» - Lamentata violazione di principi fondamentali posti dalla normativa statale per la disciplina del mercato al fine di impedire il formarsi di posizioni dominanti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, artt. 2, comma 1, lett. l), e 12.

Radiotelevisione - Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Canone RAI - Autorizzazione alla Giunta regionale a promuovere intese con il Ministro dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta - Contrasto con le norme nazionali contenenti la disciplina del canone, che escludono un intervento della Regione nell'utilizzo del tributo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario e contabile dello Stato.

- Legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246; d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, art. 47.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domicilia ai fini del presente atto.

Contro la Regione Piemonte in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte n. 25 del 26 ottobre 2009, pubblicata sul BUR n. 43 del 29 ottobre 2009, recante «Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica». La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2009, come da estratto del relativo verbale che si deposita unitamente alla relazione del Ministro proponente.

Con la legge regionale n. 25 del 26 ottobre 2009, la Regione Piemonte ha adottato interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica. La predetta legge regionale consta di 18 articoli, suddivisi in VI distinti Capi.

L'art. 1 della legge illustra le finalità del provvedimento normativo, volto alla qualificazione e valorizzazione delle attività di informazione e comunicazione regionali nonché alla promozione dell'informazione sugli atti e le attività della Giunta e del Consiglio regionale nel quadro della normativa nazionale sulla comunicazione pubblica. Poi, l'art. 2 indica il campo e l'attività cui gli interventi della Regione Piemonte e degli enti locali interessati devono essere diretti. L'art. 3 detta disposizioni in materia di interventi a sostegno del sistema integrato delle telecomunicazioni di pubblica utilità. Gli artt. 4-8, contenuti nel Capo III della legge regionale, trattano degli interventi a sostegno delle emittenti radiotele-



visive e testate on line locali. Gli artt. 9-11 (Capo IV) trattano della informazione e della comunicazione istituzionale, individuando (art. 9) le attività poste in essere dalla regione che devono essere considerate attività di informazione e comunicazione istituzionale, così disciplinandone l'organizzazione (art. 11). Il Capo V della legge tratta della informazione e Comunicazione dei vertici istituzionali, individuando e disciplinando (art. 12) la figura del Portavoce. Il Capo VI (artt. 13-18), infine, si compone delle norme finali e finanziarie.

1) L'art. 3, comma 1, che prevede una definizione del «Sistema Integrato della Comunicazione» (SIC) diversa da quella stabilita dall'art. 2, comma 1, lett. 1), del d.lgs. n. 177/2005, «Testo unico della radiotelevisione» (non ricomprendendo nel SIC la «stampa quotidiana e periodica» e la «pubblicità esterna»), contrasta con i principi fondamentali e travalica i limiti posti alla legislazione regionale dall'art. 12 dello stesso decreto legislativo. Poiché la disciplina statale del «Sistema Integrato delle Comunicazioni» rientra tra le norme volte a regolare il mercato al fine di impedire il formarsi di posizioni dominanti, la disposizione regionale incide sulla competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela della concorrenza dall'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione;

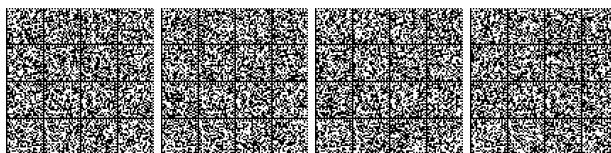
2) L'art. 8, comma 1, autorizza la Giunta regionale «a promuovere intese con il Ministero dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta medesima». Al riguardo, pare opportuno sottolineare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 284 del 2002, ha avuto modo di affermare come il canone RAI, «benché all'origine apparisse configurato come un corrispettivo dovuto dagli utenti del servizio riservato allo Stato ed esercitato in regime di concessione, ha da tempo assunto, nella legislazione, natura di prestazione tributaria, fondata sulla legge». In sintesi, il canone si configura come «imposta» e, alla luce della previsione legislativa dell'art. 15, comma 2, della legge n. 103/1975, il canone è dovuto anche per la detenzione di apparecchi atti alla ricezione di programmi via cavo o provenienti dall'estero. Secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, «ciò comporta che la legittimità dell'imposizione debba misurarsi (...) sul presupposto della sua riconducibilità ad una manifestazione, ragionevolmente individuata, di capacità contributiva», consistente proprio nella mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo. In estrema sintesi, a parere del giudice costituzionale, «Il canone radiotelevisivo costituisce in sostanza un'imposta di scopo, destinato come esso è, quasi per intero (...) alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo». Ciò posto, la disposizione in esame, prevedendo un intervento della regione nell'utilizzo del tributo, si pone in contrasto con le norme nazionali contenenti la disciplina del canone stesso, cioè con il r.d.l. n. 246 del 1938 («Disciplina degli abbonamenti delle radioaudizioni») e con l'art. 47 del citato d.lgs. n. 177/2005, non risultando sufficiente a giustificare un intervento regionale in tale ambito la prescritta intesa con il Ministero dello sviluppo economico. Infatti, la norma regionale, intervenendo nella disciplina di un tributo erariale, viola la competenza in materia di «sistema tributario dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione, anche alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale in base alla quale si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali» (cfr. per tutte sentenza n. 37/04).

P. Q. M.

Si chiede che, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia dichiarata, in parte qua, l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte n. 25 del 26 ottobre 2009, pubblicata sul BUR n. 43 del 29 ottobre 2009, recante «Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica», con conseguenziali provvedimenti in ordine alla legge, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione.

Roma, addì 21 dicembre 2009

L'Avvocato dello Stato: DI PALMA



N. 108

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 30 dicembre 2009
(della Regione Piemonte)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Dirigenza pubblica - Incarichi di funzioni dirigenziali - Impossibilità di conferire a soggetti esterni più del 10 per cento della dotazione organica, nel caso di dirigenti appartenenti alla prima fascia, e più dell'8 per cento nel caso di dirigenti della seconda fascia, nonché durata degli incarichi limitata a 3 e 5 anni, a seconda del tipo di funzione dirigenziale - Lamentata interferenza sulle modalità di accesso al pubblico impiego regionale o, in subordine, introduzione di norma di dettaglio in materia di competenza concorrente - Ricorso della Regione Piemonte - Denunciata lesione della competenza legislativa residuale della Regione nella materia della organizzazione dei propri uffici o, in subordine, della competenza legislativa concorrente.

- D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. *f*), secondo capoverso, che introduce i commi 6-*bis* e 6-*ter* all'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Ricorso della Regione Piemonte, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario E. Comba e Gabriele Pafundi presso il secondo dei quali è elettivamente domiciliata in Roma, viale Giulio Cesare n. 14, come da delega ai sensi di legge;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato per la declaratoria di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. *f*), secondo capoverso, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 31 ottobre 2009, n. 254, S.O.

F A T T O

In data 31 ottobre 2009 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni».

In particolare, per quanto in questa sede interessa, nell'ambito del titolo IV — Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni — il capo II disciplina la dirigenza pubblica, apportando numerose modifiche agli articoli da 16 a 28 del d.lgs. n. 165/2001.

L'art. 40 d.lgs. n. 150/2009 modifica l'art. 19 d.lgs. n. 165/2001, recante «Incarichi di funzioni dirigenziali»; in particolare, per quanto qui interessa, introduce dopo il comma 6 il comma 6-*bis* ed il comma 6-*ter* il quale ultimo recita: «il comma 6 ed il comma 6-*bis* si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2», tra le quali, come è noto, rientrano anche le Regioni.

A seguito di tale modifica, dunque, i commi 6 e 6-*bis* dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001 si applicano anche alle Regioni. Essi impongono, tra il resto, che gli incarichi di funzioni dirigenziali non possano essere conferiti a soggetti esterni per più del 10 per cento della dotazione organica, nel caso di dirigenti appartenenti alla prima fascia, e per più dell'8 per cento nel caso di dirigenti della seconda fascia. Inoltre limita a 3 e 5 anni la durata degli incarichi, a seconda del tipo di funzione dirigenziale.

Detta disposizione lede la sfera di competenza legislativa della Regione Piemonte di cui all'articolo 117 della Costituzione ed è dunque incostituzionale per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Violazione dell'articolo 117, comma 4, Costituzione: l'organizzazione dei propri uffici è materia residuale riservata alla competenza legislativa esclusiva della regione.

La norma impugnata pretende di applicare alle amministrazioni regionali i commi 6 e 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.



Il comma 6 stabilisce — per le amministrazioni statali — che il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione:

può essere effettuato entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia;

non può prevedere una durata superiore ai tre anni per gli incarichi di Segretario generale e di funzione dirigenziale di livello generale e di cinque anni per gli altri incarichi dirigenziali;

deve avvenire, dietro specifica motivazione, a favore di persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che possano dimostrare il possesso di specifiche esperienze;

può prevedere l'integrazione del trattamento economico tramite una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali.

Il comma 6-bis stabilisce che per il calcolo delle percentuali di cui sopra si deve operare un arrotondamento all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

Come si vede, le disposizioni dei commi 6 e 6-bis attengono esclusivamente alle modalità di accesso all'impiego pubblico. Esse infatti disciplinano quella particolare fattispecie consistente nell'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione e pongono limiti quantitativi all'accesso, limiti di durata del contratto, impongono le modalità di selezione e di determinazione del compenso e addirittura, al comma 6-bis, impongono i criteri di arrotondamento da seguire nel calcolo delle percentuali.

Si tratta dunque non solo di modalità di accesso al pubblico impiego, ma anche di norme di estremo dettaglio.

Per giurisprudenza costante di codesta Corte costituzionale, la modalità di accesso al pubblico impiego è una materia rientrante tra quelle di competenza residuale esclusiva delle regioni di cui all'articolo 117, quarto comma, Cost.

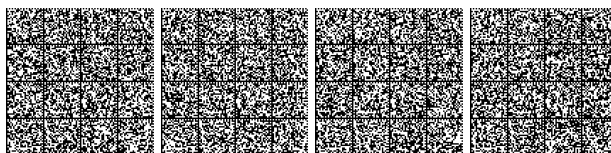
In tal senso si può ricordare la sentenza 16 aprile 2008, n. 95 la quale, giudicando di una norma statale che imponeva alle amministrazioni regionali di riservare una quota del 60% dei posti programmati a soggetti che abbiano stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di almeno un anno, ha affermato che tale norma viola l'art. 117, quarto comma Costituzione in quanto essa: «attiene alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno. Come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 380 del 2004) la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle regioni di cui all'art. 117 quarto comma della Costituzione».

La citata sentenza n. 380/2004 riguardava una legge statale che imponeva il riconoscimento ai medici che avevano conseguito il titolo di specializzazione del medesimo punteggio attribuito per il lavoro dipendente ai fini concorsuali ed anche in quel caso la Corte ha ritenuto che si trattasse di materia relativa all'accesso al pubblico impiego regionale e dunque rientrante nella competenza legislativa esclusiva regionale.

Più in generale, la materia delle modalità di accesso all'impiego pubblico regionale rientra in quella dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa regionale la quale è pacificamente rientrante tra quelle di competenza residuale esclusiva regionale ex art. 117, quarto comma Costituzione. In tal senso Codesta Corte si è recentemente pronunciata, *ex multis*, a proposito di una legge statale che introduceva limiti alla possibilità di nomina di amministratore di ente a totale o parziale capitale pubblico regionale (sentenza 20 maggio 2008, n. 159); nonché di una legge statale che imponeva alle regioni le modalità di utilizzo delle erogazioni liberali ricevute ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (sentenza 23 novembre 2007, n. 387).

La materia dell'accesso al pubblico impiego regionale rientra dunque nella competenza legislativa esclusiva regionale e la norma statale in questione è pertanto illegittima in quanto pretende di disciplinarla.

D'altra parte, è lo stesso d.lgs. n. 150/2009 a riconoscere che la materia dell'attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali non rientra tra le competenze legislative statali, né tra quelle ripartite. Esso infatti, all'art. 74, definisce il suo ambito di applicazione e, al comma 1, elenca gli articoli che rientrano nella potestà legislativa statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m) della costituzione. Tra gli articoli ivi elencati non figura l'art. 40, oggetto del presente ricorso, il che significa che la norma qui impugnata non rientra tra quelle di competenza esclusiva statale ed, in particolare, non rientra tra quelle attinenti all'ordinamento civile (lett. l) secondo comma art. 117, Cost.) né a quella relativa alla determinazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m) secondo comma, art. 117, Cost.).



2. — In subordine, violazione dell'art. 117, terzo comma Costituzione.

In denegata ipotesi in cui si ritenga che la norma in questione rientri nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma Costituzione — ma in realtà non si vede proprio in quale di esse potrebbe rientrare — essa è parimenti incostituzionale.

La norma in questione infatti non detta principi fondamentali, ma scende nel dettaglio, pretendendo di fissare la percentuale di incarichi dirigenziali esterni attribuibili dalle amministrazioni regionali nonché la loro durata massima. La determinazione di un numero non può essere mai considerata un principio fondamentale in quanto non lascia alle regioni alcuno spazio di autonoma scelta disponendo direttamente la regola applicativa (Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 237) e consiste nella determinazione di disposizioni analitiche e di dettaglio (Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2008, n. 159).

Pertanto, nella denegata ipotesi *de qua*, la norma impugnata è comunque incostituzionale in quanto detta nome di dettaglio in una materia di competenza concorrente.

P. Q. M.

Si chiede pertanto che codesta Corte voglia accogliere il presente ricorso e dichiarare l'incostituzionalità del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. f), secondo capoverso per contrasto con l'art. 117, quarto comma Costituzione ovvero, in subordine, per contrasto con l'art. 117, terzo comma Costituzione.

Con il favore delle spese ed onorari di causa.

Torino, addì 29 dicembre 2009

Avv. Prof. Mario E. COMBA - Avv. Gabriele PAFUNDI

10C0014

N. 321

*Ordinanza del 14 settembre 2009 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento civile promosso da Norbiato Carlo contro Talmone Leonardo ed altri.*

Elezioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale - Ineleggibilità del legale rappresentante e dei direttori di una struttura sanitaria o socio-sanitaria prevista che intrattenga rapporti contrattuali con l'USL regionale - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di eccezionalità delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20, art. 2, comma 1, lett. r).
- Costituzione, artt. 3 e 51.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 25029-2008 proposto da Norbiato Carlo (c.f. NRBCRL60S08A326Y); elettivamente domiciliato in Roma, via Flaminia 79/A, presso l'avvocato Lubrano Filippo, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Formentin Laura, giusta procura a margine del ricorso, ricorrente, contro Tamone Leonardo (c.f. TMNLRD40E15A326U), Louvin Paolo (c.f. LVNPLA57T25A326H) Vietti Mario (c.f. VTTMRA52E13A326P), Bortoli Gino (c.f. BRTGNI41T24A452P) elettivamente domiciliati in Roma, Via Bocca Di Leon, 76, presso l'avvocato Vanni Francesco, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Palmas Domenico, giusta procura in calce al controricorso;



Prola Piero (c.f. PRLPRI57M06A326C), elettivamente domiciliato in Roma, Via Pierluigi Da Palestrina 63, presso l'avvocato Contaldi Mario, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Contaldi Gianluca, Longhin Roberto, giusta procura a margine del controricorso, contro ricorrenti, contro Casadei Mauro, Decurti Carlo, Evangelisti Giuseppe, Regione autonoma Valle D'Aosta, procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione, intimati, avverso la sentenza n. 1258/2008 della Corte d'Appello di Torino, depositata il 19 settembre 2008;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 26 giugno 2009 dal Consigliere dott. Renato Bernabai;

udito, per il ricorrente, l'Avvocato F. Lubrano che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito, per il controricorrente P. Prola, l'Avvocato R. Longhin che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito, per i controricorrenti Tamone +3, l'avvocato D. Palmas che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il p.m., in persona del sostituto procuratore generale dott. Rosario Giovanni Russo che ha concluso per rilevanza o non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale; in subordine manifesta infondatezza del ricorso e condanna alla spese *ex art.* 375 ultimo comma.

F A T T O

Con sentenza emessa 19 settembre 2008 la Corte d'appello di Torino, in accoglimento del ricorso elettorale presentato in data 23 luglio 2008 da Tamone Leonardo, Louvin Paolo, Vietti Mario, Bortoli Gino, cui avevano aderito gli intervenuti Casadei Mauro, Decurti Carlo, Evangelisti Giuseppe, annullava la delibera di convalida dell'elezione di Norbiato Carlo, adottata in data 1° luglio 2008 dal consiglio regionale della Valle d'Aosta, e dichiarava la situazione di ineleggibilità in cui versava il Norbiato al momento della consultazione elettorale.

Per l'effetto, gli sostituiva il signor Piero Prola, primo dei candidati risultati non eletti nella lista Union Valdotaïne, e compensava tra le parti le spese di giudizio.

Motivava:

che ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta 7 agosto 2007, 20 (Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'art. 15, comma secondo, dello statuto speciale) non è eleggibile alla carica di consigliere regionale «il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'azienda regionale Usl della Valle d'Aosta»;

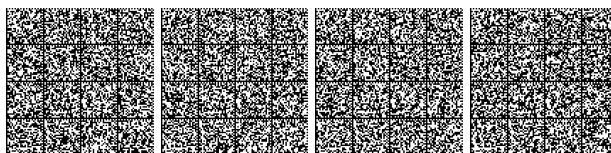
che, in punto di fatto, il Norbiato versava in tale situazione di ineleggibilità, quale socio amministratore e rappresentante della Kinesitherapyc Center s.n.c., ed in tale qualità aveva stipulato per l'anno 2007 e per l'anno 2008 una convenzione con l'Ausl della Valle d'Aosta per l'erogazione di prestazioni di medicina fisica e riabilitativa, godendo di accreditamento istituzionale;

che, al riguardo, non aveva rilievo esimente il requisito, previsto dallo statuto societario, della firma congiunta dei due amministratori per contratti di valore superiore a Lit 30 milioni, dato che al di sotto di tale soglia il Norbiato poteva impegnare validamente la società e comunque, anche per valori superiori, manteneva la qualità di legale rappresentante, sia pure in concorso con altro amministratore;

che rispondeva alla definizione di struttura socio-sanitaria prevista dall'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta 20/2007 la società legalmente rappresentata dal Norbiato, restando irrilevante la sua asserita, e comunque indimostrata natura di semplice studio medico privo di una adeguata organizzazione e struttura dimensionale;

che era pure inidonea ad elidere la causa di ineleggibilità la cessione della quota sociale del Kinesitherapyc Center s.n.c., avvenuta solo dopo la elezione: dal momento che, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale citata, la perdita della qualità di legale rappresentante doveva avvenire almeno sei mesi prima della data di scadenza naturale della legislatura, e non — come preteso dal Norbiato — entro i sei mesi successivi.

Avverso la sentenza, notificata il 7 ottobre 2008, il Norbiato proponeva ricorso per cassazione, notificato il 27 ottobre 2008 e articolato in tre motivi.



Deduceva:

1) la violazione dell'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta n. 20/2007, con riferimento alla condizione ostativa della legale rappresentanza di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'azienda regionale Usl della Valle d'Aosta, nella specie insussistente per gli atti di valore superiore a Lit 30 milioni per i quali era necessaria la firma congiunta dell'altro socio-amministratore;

2) la violazione dell'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta n. 20/2007 in combinato disposto con l'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma della legge 23 ottobre 1992, n. 421), perché nel concetto di struttura socio-sanitaria non poteva rientrare lo studio medico del Kinesitherapyc Center s.n.c. privo di struttura organizzativa, tecnica e personale adeguata;

3) la violazione dell'art. 3, primo comma della legge regionale Valle d'Aosta n. 20/2007, male interpretato dalla Corte d'appello di Torino che aveva erroneamente riferito al periodo semestrale anteriore alla scadenza naturale della legislatura il termine per far cessare la causa di ineleggibilità, mediante dimissioni, revoca dell'incarico o, come nella specie, cessione della quota sociale con perdita della qualità di legale rappresentante della Kinesitherapyc Center s.n.c.

Resistevano con controricorso il signor Piero Prola e con distinto controricorso, congiuntamente i signori Tamone, Louvin, Vietti e Bortoli.

Il Norbiato e il Prola depositavano memoria illustrativa ex art. 378 cod. proc. civile. Il primo sollevava, in tale sede, eccezione d'incostituzionalità dell'art. 2 della legge regionale Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20 in relazione agli artt. 3 e 51 della Costituzione, laddove prevedeva, nella fattispecie in esame, una causa d'ineleggibilità, anziché d'incompatibilità rimovibile con dimissioni o eliminazione del conflitto d'interessi, anche successivamente all'elezione.

All'udienza del 26 giugno 2009 il Procuratore generale e i difensori precisavano le rispettive conclusioni come da verbale, in epigrafe riportate.

D I R I T T O

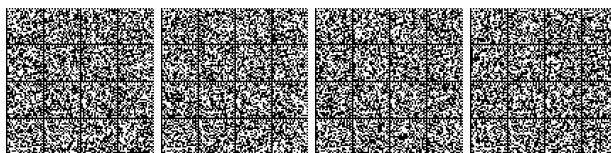
Con il primo motivo il ricorrente deduce la violazione dell'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta 20/2007, con riferimento alla ritenuta sussistenza del requisito soggettivo della sua qualità di legale rappresentante della società che aveva stipulato convenzioni con l'Ausl della Val d'Aosta.

Il motivo è infondato.

La causa di ineleggibilità individua, letteralmente, il legale rappresentante di una struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Ausl regionale. Pacifica la conclusione con quest'ultima di convenzioni negli anni 2007 e 2008 da parte del Kinesitherapyc Center s.n.c., la rappresentanza legale del Norbiato non viene meno per il fatto che al di sopra di una soglia economica statutariamente predeterminata essa sia esercitata congiuntamente dai due soci titolari dell'intero capitale sociale. Non solo perché, come esattamente statuito dalla corte territoriale, al di sotto di tale limite il potere di rappresentare la società resta pieno ed incondizionato in forma individuale; ma anche perché la firma congiunta richiesta per le operazioni di maggior valore non esclude la qualità di legale rappresentante, e di riflesso, quindi, l'ineleggibilità del Norbiato: la cui posizione, all'interno della società, resta anche in tali evenienze quella di amministratore-rappresentante nell'ambito di una gestione congiunta, in nessun modo assimilabile con la collegialità di un consiglio di amministrazione, i cui membri, se privi di delega, non hanno alcun potere di rappresentanza esterna.

La *ratio* della norma è quella di prevenire la lesione della *par condicio* tra candidati alla competizione elettorale: quale si verificherebbe in favore di un soggetto che godesse di una particolare visibilità presso l'elettorato in virtù della carica societaria rivestita, che lo ponga come controparte in trattative contrattuali con la pubblica amministrazione in un settore di particolare rilievo sociale come la sanità.

Con il secondo motivo il ricorrente censura la violazione dell'art. 2, primo comma, lettera *r*) della legge regionale Valle d'Aosta 20/2007 in combinato disposto con l'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, 421), perché nel concetto di struttura socio-sanitaria ivi delineato non potrebbe rientrare lo studio medico del Kinesitherapyc Center s.n.c., privo di struttura organizzativa, tecnica e personale adeguata.



Il motivo è inammissibile per inadeguatezza del quesito di diritto *ex art. 366-bis* cod. proc. civile, formulato in modo astratto sulla base di una distinzione tra studio medico e struttura socio-sanitaria in funzione della variabile dimensionale che risulta irrilevante, nella specie, alla luce dell'accertamento, in fatto, dell'insussistenza di prova della dimensione limitata dello studio. La Corte d'appello di Torino ha anzi positivamente rilevato come l'oggetto sociale, attestato dai certificato camerale prodotto, apparisse in tutto rispondente a quello della struttura socio-sanitaria prefigurata dall'art.8-ter, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. Con corretta analisi ha altresì affermato l'irrelevanza del numero modesto di dipendenti del poliambulatorio, data la possibilità che vi prestassero la propria opera medici specialisti, in qualità di liberi professionisti. E del resto, la stessa stipulazione di convenzioni con l'Ausl si poneva in antitesi logica con l'asserita modestia organizzativa del Kinesitherapyc Center s.n.c.

Con il terzo motivo il ricorrente deduce la violazione dell'art. 3, primo comma, della legge regionale Valle d'Aosta n. 20/2007, male interpretato dalla Corte d'appello di Torino nel riferire al periodo semestrale anteriore alla scadenza naturale della legislatura il termine per far cessare la causa di ineleggibilità.

Il motivo è manifestamente infondato.

La disposizione recita testualmente: «Le cause di ineleggibilità di cui all'art. 2, comma 1, non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita, non oltre sei mesi dalla data di scadenza naturale della legislatura». Oggetto del contrasto interpretativo è quest'ultima locuzione temporale, che il Norbiato interpreta come significativa di un termine decorrente in epoca successiva alla scadenza della legislatura, intesa come *dies a quo*.

Siffatta interpretazione è insostenibile.

Essa si basa su un assai labile argomento letterale che si pretende trarre dal significato della preposizione «oltre»: come se essa letteralmente non potesse che fare riferimento ad un decorso futuro del termine. Dopo la data di scadenza naturale della legislatura, cioè, e non prima.

Da questa premessa letterale il ricorrente trae poi la conseguenza dell'inammissibilità di una diversa ermeneusi — definita adeguatrice — stante il principio di stretta interpretazione in tema di norme eccezionali, qual'è quella che sancisce cause d'ineleggibilità, limitative del diritto costituzionale di elettorato passivo.

Senonché, è la stessa premessa letterale a dimostrarsi infondata.

La preposizione «oltre», in senso modale, spaziale o temporale, significa «al di là»; e nella specie, sta ad indicare, con assoluta evidenza, il termine ultimo anteriore alla scadenza naturale della legislatura — e prima delle nuove elezioni — non più tardi del quale l'interessato che versi in condizione d'ineleggibilità deve rassegnare le dimissioni dall'incarico che vi ha dato origine (o prendere le altre iniziative equipollenti indicate nell'art. 3 in esame).

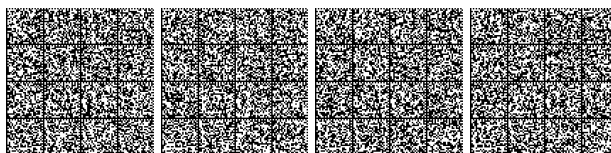
In tale accezione, il limite temporale si pone in linea con la *mens legis* di assicurare la *par condicio* tra candidati elettorali, tramite la sterilizzazione di posizioni di vantaggio legate alla funzione svolta.

A contrario, l'interpretazione proposta dal ricorrente porterebbe all'inaccettabile conseguenza — antitetica alla premessa — di consentire proprio l'elezione dell'ineleggibile (argomento apagogico); come correttamente rilevato dalla corte territoriale.

Ritenuta l'infondatezza delle censure mosse alla sentenza impugnata, diventa, a questo punto, rilevante la questione di legittimità costituzionale (sollevata con la memoria *ex art. 378* cod. proc. civ. e ribadita dal difensore del ricorrente in sede di udienza di discussione) dell'art. 2, comma 1, lett. r) della legge regionale della Valle d'Aosta n. 20/2007; la cui corretta applicazione da parte della Corte d'appello di Torino ha portato all'annullamento della delibera di convalida dell'elezione di Norbiato Carlo, previo accertamento della sua condizione di ineleggibilità alla data della consultazione elettorale. La questione si pone per contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, nella parte in cui la norma in questione commina l'ineleggibilità nei confronti del legale rappresentante e dei direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda regionale Usl della Valle d'Aosta — rimovibile, ai sensi dell'art. 3 della medesima legge, non oltre sei mesi dalla data di scadenza della legislatura — anziché stabilire una causa di incompatibilità, sanabile con l'opzione da effettuare entro otto giorni dalla data di convalida dell'elezione, a norma dell'art.8, quarto comma, della stessa legge.

La questione non appare manifestamente infondata.

La giurisprudenza costante della Corte costituzionale ha affermato la sindacabilità delle norme che comminano, alternativamente, l'ineleggibilità o l'incompatibilità a cariche elettive, sotto il profilo del criterio della ragionevolezza, dal momento che esse rispondono a finalità diverse che non ne consentono la previsione discrezionale, o promiscua, da parte del legislatore. La prima sanzione costituisce, Infatti, una più grave deroga al diritto di elettorato passivo, costituzionalmente tutelato (art. 51 Costituzione) e dev'essere giustificata da condizioni personali tassative: quale una



condanna penale per determinati reati cui la legge ne ricolleggi la perdita, o la titolarità di ufficio o di una carica suscettibile di provocare una indebita influenza distorsiva sulle libere scelte degli elettori, lesiva della par condicio, in virtù di una *captatio benevolentiae*, o di un timore reverenziale in essi ingenerato.

Per contro, l'incompatibilità sottende un conflitto di interessi, pur se potenziale, o quanto meno un giudizio di inopportunità dell'esercizio contemporaneo della carica elettiva e di altra, privata o pubblica, ricoperta dal candidato. Essendo meno grave, l'incompatibilità non produce l'invalidità dell'elezione, a differenza della causa di ineleggibilità, ma è sanabile mediante il successivo abbandono del *munus* concorrente entro il termine di legge.

Alla luce di questa configurazione concettuale, la Corte costituzionale ha più volte affermato che le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione e devono essere rigorosamente informate alla soddisfazione di effettive esigenze di pubblico interesse (Corte costituzionale, 13 febbraio 2008, n. 25; Corte costituzionale, 3 ottobre 2003, n. 306, Corte costituzionale, 2 febbraio 1990, n. 53; ed altre). L'art. 51 della Costituzione pone infatti come regola l'eleggibilità, e solo come eccezione l'ineleggibilità (*cf.* anche per affinità di oggetto, Corte costituzionale, 6 febbraio 2009, n. 27, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, numero 9), d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nella parte in cui prevede l'ineleggibilità dei direttori sanitari delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate).

Soprattutto rilevante nel caso in esame è il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 25/2008 con cui il giudice delle leggi, proprio con riguardo al medesimo art. 2 della legge regionale valdostana oggetto di scrutinio in questa sede, ha distinto due delle previsioni di ineleggibilità ivi previste — rispettivamente a carico del rettore dell'Università della Valle d'Aosta e dei professori, ricercatori e titolari di contratto di insegnamento nella stessa università — ritenendo ragionevole, e dunque costituzionalmente legittima, solo la prima; e non pure la seconda, dichiarata contestualmente incostituzionale.

Nel caso in esame, esclusa, com'è ovvio, la facoltà di questa stessa Corte di procedere ad un'interpretazione adeguatrice della norma (patrocinata, in sede di discussione orale, dal difensore del Norbiato), occorre quindi, sottoporre la questione al giudizio della Corte costituzionale, affinché valuti se la qualità di legale rappresentante di una struttura socio-sanitaria privata che intrattiene rapporti contrattuali con l'azienda Usl regionale giustifichi la deroga assoluta al diritto di elettorato passivo, sotto forma di causa di ineleggibilità non rimovibile *ex post*.

È appena il caso di aggiungere che gli argomenti contrari addotti dai difensori delle parti resistenti — quali il riferimento alle dimensioni limitate della regione e quindi alla maggiore potenzialità distorsiva della libertà di voto riconnessa alle funzioni in questione — non possono essere presi in considerazione in questa sede, ponendosi al di sopra della soglia delibatoria della non manifesta infondatezza della questione, riservata al giudice *a quo*.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Valle d'Aosta 7 Agosto 2007, n. 20, art. 42, comma 1, lettera r), per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli articoli 3 e 51 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, addì 26 giugno 2009

Il Presidente: CARNEVALE

Il relatore estensore: BERNABAI



N. 322

Ordinanza del 13 ottobre 2008 emessa dalla Commissione tributaria regionale per la Campania sul ricorso proposto da Annunziata Giovanni Mario contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Nola.

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sentenza della Commissione tributaria regionale di accoglimento dell'appello proposto dall'amministrazione finanziaria soccombente in prime cure - Esecuzione in pendenza di ricorso per cassazione - Istanza del contribuente per la sospensione dell'esecuzione della sentenza e dei conseguenti atti dell'amministrazione finanziaria e dell'agente della riscossione (in specie, iscrizione a ruolo dell'intero tributo e iscrizione di ipoteca preordinata all'espropriazione immobiliare) - Ritenuta esclusione della tutela cautelare anche nel caso in cui la relativa esigenza si manifesti solo in seguito alla pronuncia di secondo grado - Omessa previsione che la sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, possa essere sospesa, in unico grado cautelare, allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Lesione del diritto di difesa del contribuente - Violazione dei principi del giusto processo, garantiti, altresì, dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Contrasto con il divieto costituzionale di escludere o di limitare la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione - Riferimento alle pronunce della Corte costituzionale nn. 119/2007, 325/2001, 217/2000 e 165/2000.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1 [*rectius*: art. 49].
- Costituzione, artt. 3, 10 [in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali], 23, 24, 111 e 113.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 4/M R.C.A. — integrato da memoria — proposto dal contribuente Annunziata Giovanni Mario, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele D'Amore, presso il cui studio in Nola (NA), via Cimitile n. 60-*bis* è elettivamente domiciliato, per ottenere, in pendenza del ricorso per cassazione ed ai sensi degli articoli 47, 49, e 61 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 e dell'art. 373 c.p.c. la sospensione della esecuzione della sentenza n. 417/07/2004, pronunciata il 29 novembre 2004 e depositata il 27 aprile 2005 da questa stessa Sezione pronunciata nel processo vertente tra il contribuente e l'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Nola; sentenza posta dall'agente della riscossione EquiItalia Polis S.p.A. a base della iscrizione di ipoteca su tutti beni del contribuente per € 553.940,10 e della conseguenziale procedura di espropriazione.

FATTO

L'agente della riscossione EquiItalia Polis S.p.A. con nota 25 luglio 2007 informava il contribuente Annunziata Giovanni Mario di avere effettuato iscrizione ipotecaria, ai sensi dell'art. 77 d.P.R. n. 602/1973 e succ. modifiche su n. 18 suoi immobili a garanzia di una obbligazione tributaria per complessivi € 553.940,00, di cui € 210.988,62 per IRPEF ed accessori, con l'avvertenza che, in caso di mancato pagamento, si sarebbe proceduto all'espropriazione immobiliare.

L'avv. Raffaele D'Amore, difensore del contribuente, con istanza depositata il 7 luglio 2008 e con atto integrativo, qualificato come memoria illustrativa, depositato il 17 settembre 2008, richiedeva disporsi, in via provvisoria ed urgente ed in applicazione dell'art. 47 d.lgs. n. 546/1992, la sospensione dell'esecuzione della sentenza n. 417/07/2004 indicata in epigrafe, posta a base della iscrizione ipotecaria su tutti beni del contribuente per € 553.940,10 e della paventata conseguenziale procedura di espropriazione.



Il processo tributario prese avvio in primo grado dall'avviso di accertamento n. 5031107336 emesso dall'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Nola, per pretesi redditi imponibili ai fini IRPEF da partecipazione dell'Annunziata ex art. 38 d.P.R. n. 600/1973, derivanti dalla sua qualità di socio al 50% della S.n. c. F.Ili Annunziata e relativi al periodo di imposta 1993. La adita Commissione Tributaria Provinciale di Napoli con sentenza n. 78/25/2003, pronunciata il 18 febbraio 2003 e depositata l'11 aprile 2003, ritenuto di potersi adeguare alle risultanze della sentenza penale pronunciata dal g.u.p. di Nola in data 21 luglio 1998 e che la pretesa tributaria fosse infondata, accolse il ricorso.

A seguito di appello interposto dalla Agenzia delle Entrate, Ufficio di Nola, soccombente in prime cure, la Commissione Tributaria Regionale della Campania, Sezione 7 (in diversa composizione Soggettiva rispetto agli attuali membri della stessa), con sentenza n. 417/07/2004; pronunciata il 29 novembre 2004 e depositata il 27 aprile 2005, in totale riforma dell'impugnata sentenza, ritenendo che la decisione del giudice penale fosse «del tutto ininfluyente nel processo tributario», accolse l'appello dell'Agenzia, così ravvisando la piena fondatezza dell'avviso di accertamento in contestazione.

Il contribuente, adducendo di essere venuto a conoscenza il 3 maggio 2007 della sentenza di appello n. 417/07/2004 cit. a seguito della notifica di cartella di pagamento, ha interposto ricorso per cassazione depositato il 20 giugno 2007, iscritto al n. 0168/2007 del registro generale, ancora pendente.

Nelle more, l'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Nola, in applicazione dell'art. 68, comma 1, lettera c) d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, recante norme sul processo tributario, ha iscritto a ruolo l'intero tributo IRPEF, con interessi e sanzioni pecuniarie così come liquidabili sulla base della sentenza di appello n. 417/07/2004. A sua volta l'agente della riscossione Equitalia Polis S.p.A., per effetto dell'art. 68 cit. ed ai sensi dell'art. 77 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come modificato dall'art. 16 d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 464 dall'art. 1 d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193, ha iscritto ipoteca legale su n. 18 beni immobili del Contribuente per la suindicata cifra di € 210.988,62, oltre che per altri titoli estranei al presente processo, per un totale di € 553.940,10 e l'agente della riscossione Equitalia Polis S.p.A., in data 3 maggio 2007 ha notificato al contribuente cartella di pagamento n. 071 2007 00284412 35 nonché comunicazione in data 25 luglio 2008 di eseguita iscrizione ipotecaria, preordinata ad espropriazione immobiliare, per complessivi debiti tributari ed accessori per un totale di € 553.940,10.

Con istanza depositata il 7 luglio 2008, il contribuente ha richiesto che la Sezione, previa comparizione delle parti, disponga la sospensione della sentenza n. 417/07/2004 cit. nelle more della sentenza della Corte di cassazione e che, stante l'eccezionale urgenza, la sospensione sia adottata con decreto presidenziale provvisorio. Ha all'uopo dedotto che sentenza di appello era viziata da nullità Per motivi analiticamente enunciati anche con richiamo al ricorso per cassazione allegato in copia; che sussistevano gravi motivi ed un evidente *fumus boni juris*.

Questo presidente con decreto monocratico del 14 luglio 2008, emesso in sede di deliberazione sommaria e preliminare, ha ritenuto inammissibile l'istanza di emanazione di decreto presidenziale urgente di sospensiva della sentenza di appello ed ha fissato per l'esame collegiale dell'istanza l'udienza del 29 settembre 2008.

In tale udienza il difensore del Contribuente ha chiesto disporsi la sospensione della esecutività della sentenza n. 417/07/2004 pronunciata da questa Commissione Tributaria Regionale, in modo da determinare, in via automatica e consequenziale, la sospensione degli effetti della iscrizione di ipoteca e della espropriazione immobiliare, basati sull'unico presupposto della predetta esecutività.

Questo Collegio, sciogliendo la riserva formulata all'udienza di discussione sulla richiesta di sospensiva della sentenza 417/07/2004, Ritiene di dovere, in accoglimento della argomentata eccezione del contribuente, sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 49, comma 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 46 limitatamente all'inciso «escluso l'art. 337» c.p.c.

DIRITTO

1. — Per quanto attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il collegio osserva che, alla luce degli articoli 49, d.lgs. n. 546/1992 e dell'art. 373 c.p.c., sussisterebbero nella specie i presupposti per l'accoglimento dell'istanza di sospensione sia della efficacia dell'impugnata sentenza di secondo grado, sia della efficacia della iscrizione a ruolo e dell'iscrizione di ipoteca emessi, in via consequenziale e derivata, ex art. 68, comma 1, lettera c), d.lgs. n. 546/1992.



Circa il requisito del *fumus boni juris*, dal ricorso per cassazione proposto dal contribuente e dal controricorso della direzione regionale per le entrate — entrambi in copia nel presente processo — emerge che la notifica avvenne tramite agente postale con consegna, non al destinatario, ma al portiere, ma senza l'invio di altra raccomandata per dare notizia al destinatario dell'avvenuta notificazione. Salve le statuizioni della Corte di cassazione investita *funditus* della cognizione ed in attesa della sua sentenza, questo Collegio, in sede di deliberazione sommaria *incidenter tantum* e limitatamente ai presenti fini cautelati, ritiene plausibile l'assunto del contribuente, ricorrente in cassazione, secondo cui vi fu nullità nella notifica, nei suoi confronti, dell'atto di appello proposto dall'Agenzia, stante la omissione della raccomandata c.d. di conferma. Appare sostenibile l'assunto che il mancato invio della raccomandata di conferma sia in contrasto con le disposizioni di cui agli artt. 139, comma 4, c.p.c. e 16, comma 2, e 61 d.lgs. n. 546/1992, c.p.c., 60, comma 1, d.P.R. n. 600/1973. Non può sottacersi che l'art. 37, comma 27, lettera a), d.l. n. 223/2006, conv. con modifiche in legge n. 248/2006 ha chiarito che le notifiche a mezzo di messi di atti o avvisi di accertamento, se effettuata a mani di *accipiens* diverso dal destinatario, deve essere seguita dalla c.d. seconda raccomandata. Una siffatta esigenza di una seconda raccomandata appare ancora più pregnante, in caso di notifica a mezzo posta, quando si tratta di notifica di atti di appello, che, come nella fattispecie, possono condurre alla perdita dell'intero patrimonio immobiliare del contribuente (ribaltando la vittoria ottenuta in primo grado).

Circa il requisito del *periculum in mora*, sono evidenti la gravità del danno che deriverebbe al contribuente dalla vendita forzata dei 18 immobili ipotecati in suo danno per un complessivo importo di € 553.940.10 di cui alla iscrizione di ipoteca e dalla conseguenziale irrecuperabilità di quei beni, una volta coattivamente alienati; a fronte della circostanza che, secondo la sentenza di primo grado (che richiamava una sentenza penale del g.u.p.) nulla era dovuto; ed in rapporto che l'interesse dell'amministrazione finanziaria alla riscossione è comunque adeguatamente salvaguardato dalla garanzia reale, dato che si tratta di mera sospensione dell'efficacia della sentenza di secondo grado e della conseguenziale iscrizione ipotecaria, fino alla decisione della già adita Corte di cassazione, il cui tempo di attesa non può ritorcersi, *ex art. 111 Cost.*, a danno del privato.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza dominante, il giudice tributario di appello non può somministrare giustizia in sede cautelare.

Infatti, l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 546/1992 rende applicabile nel processo tributario le norme del codice di procedura civile, ma soltanto per quanto non espressamente previsto dalle norme speciali del contenzioso e nei limiti della compatibilità con esse. L'art. 47 d.lgs. cit., dettato per il giudizio di primo grado, prevede un potere urgente presidenziale e un potere collegiale ordinario di sospensiva, ma la previsione deve intendersi come limitata al primo giudizio, stante anche la prescrizione del suo comma 7 che fa cessare al momento della pubblicazione della sentenza di prime cure gli effetti della sospensione concessa. L'art. 47-bis, introdotto dal decreto legge n. 59/2008, conv. in legge n. 101/2008, è intervenuto a disciplinare, ma con finalità ancora più restrittive, la sospensione di atti volti al recupero di aiuti di Stato, imponendo in tal caso una accelerazione della definizione delle controversie tributarie, quando in esse siano stati emessi provvedimenti di sospensione. La *ratio* dell'art. 47-bis è quella di limitare e non già di ampliare il potere sospensivo dei giudici tributari nelle relative controversie di interesse comunitario. L'art. 61 d.lgs. n. 546/1992 dispone che «nel procedimento di appello si osservano in quanto applicabili le norme dettate per il procedimento di primo grado, se non sono incompatibili», sicché esso sembrerebbe consentire l'applicazione dell'art. 47 cit. recante il potere di sospensiva. Tuttavia, la norma speciale di cui all'art. 49, comma 1, stesso d.lgs. cit., nella sua parte finale contiene l'inciso «escluso l'art. 337». Orbene, l'art. 337 c.p.c., nel disporre che l'esecuzione della sentenza di primo grado non è sospesa per effetto della sua impugnazione, fa salve una serie di eccezioni in cui la sospensione della sentenza è, invece, consentita; fra le quali l'art. 283 c.p.c. per la sospensione in appello in caso di «gravi e fondati motivi» e l'art. 373 c.p.c. per la sospensione durante il gravame in cassazione, in caso di «grave e irreparabile danno».

La giurisprudenza assolutamente prevalente, in fedele applicazione delle regole ermeneutiche, interpreta l'art. 49, comma 1, cit. nel senso che esso non consente l'applicazione nel processo tributario né dell'art. 337 c.p.c., né delle disposizioni in esso richiamate di cui agli artt. 283 e 373 c.p.c. Per tali ragioni non è condivisibile quella giurisprudenza minoritaria di merito che sostiene l'applicabilità dell'art. 373 c.p.c. (C.T.R. Puglia decreto presidenziale 11 luglio 2001; *idem* ordinanza 2 aprile 2003, n. 8; C.T.R. Toscana 19 marzo 1998; C.T.R. Lazio 16 marzo 2004, n. 42; C.T.R. Emilia-Romagna 13 marzo 2002).

Questo Collegio, *de jure condito*, ritenendo di dovere aderire alla contraria giurisprudenza dominante, non può che prendere atto della assoluta esclusione del potere sospensivo, quand'anche sia esercitabile per la prima volta solo in appello e, pertanto, solleva questione di costituzionalità circa la rigidità procustiana di tale assoluta esclusione, entro i limiti ed alle condizioni infraspacificati.



2. — In ordine alla non manifesta infondatezza della questione.

Questa Commissione Tributaria Regionale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1, d.lgs. n. 546/1992 limitatamente alla parte in cui non prevede e, quindi, esclude la possibilità di sospensione della sentenza di appello tributaria nell'ipotesi eccezionale in cui, unicamente e soltanto dopo la deliberazione della sentenza di secondo grado e prima che sopravvenga la sentenza della Corte di cassazione, sorga per la prima volta il pericolo di un «grave ed irreparabile danno» derivante dalla esecutività della sentenza di secondo grado, in conseguenza di un atto della P.A. (iscrizione di ipoteca prodromica alla espropriazione forzata) idoneo a produrre una situazione lesiva giuridicamente irreversibile (vendita forzata dei beni a terzi).

Trattasi di ipotesi di sospensione, non ordinaria, della sentenza di appello, ma eccezionale da concedere quando la necessità della tutela sorge per la prima volta e può essere soddisfatta solo in appello, a seguito di evento non preesistente all'appello. Nella concreta fattispecie, si tratta di esecuzione della sentenza di appello *ex art. 68, comma 1, lettera c)*, d.lgs. n. 546/1992 con iscrizione a ruolo dell'intero tributo, emissione di cartella esattoriale, iscrizione di ipoteca prodromica alla espropriazione con vendita di tutto il patrimonio non più recuperabile, almeno in natura.

La questione, sotto questo profilo di «tutela eccezionale», non risulta mai esaminata dalla Corte costituzionale, cui sono stati proposti solo profili di «tutela ordinaria» limitati alla mera sospensiva della sentenza di secondo grado non implicante atti consequenziali dell'Agenzia fiscale o dell'agente della riscossione. Nelle precedenti occasioni è stata sottoposta al Giudice delle leggi la disamina di questioni di legittimità attinenti allo schema ordinario della sospensione evocato dall'art. 373 c.p.c., riferito alla sentenza di appello e non già al consequenziale e sopravvenuto atto amministrativo tributario irrimediabilmente lesivo del patrimonio immobiliare del contribuente.

Giova chiarire che l'art. 19, comma 1, lettera *e-bis*) d.lgs. n. 546/1992, nel testo di cui all'art. 35, comma 26-*quinq.*, d.lgs. n. 223/2006, conv. in legge n. 248/2006, prevede la ricorribilità in primo grado avverso la iscrizione di ipoteca, ma il ricorso può investire solo profili autonomi e propri di tale iscrizione; mentre il presupposto di essa (nella fattispecie, la sentenza di secondo grado, qui impugnata con ricorso per cassazione) non può essere sindacato dal giudice di prime cure, con la conseguenza che la sua efficacia può essere sospesa solo dal giudice di appello che la ha pronunciata, sempre che si ritenga costituzionalmente illegittima la mancata previsione del potere di sospensiva. Altrimenti, non vi è alcun giudice che possa somministrare una protezione cautelare ad un interesse in grave ed irrimediabile pericolo di lesione (nella specie: alienazione forzata dell'intero patrimonio, nell'attesa della sentenza della Corte di cassazione). Con l'anomalia di una lesione di un diritto (a non subire un danno poi irrimediabile) o di un «probabile» diritto, senza che vi sia un giudice o un mezzo giuridico per la sua tutela interinale.

Sintomatico è che anche nel presente procedimento di invocata sospensiva, questo presidente con ordinanza monocratica urgente 14 luglio 2008 ha dovuto arrestarsi alla constatazione che, *de jure condito*, le norme vigenti non contemplano tutela cautelare alcuna nemmeno per la particolare ipotesi in esame, salvo a rimettere la questione al Collegio che ha sollevato la questione di costituzionalità qui in esame.

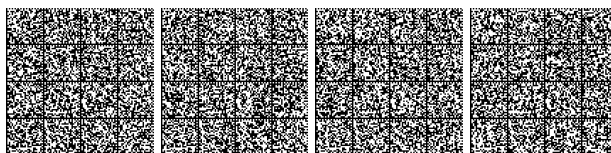
3. — In ordine al contrasto tra l'art. 49, d.lgs. n. 546/1992 *in parte qua* ed i parametri costituzionali infraspacificati.

Questo Collegio rimane convinto dell'insegnamento della Corte cost. circa la non estensibilità al processo tributario del meccanismo di cui all'art. 373 c.p.c. (richiamato dall'art. 337 c.p.c., a sua volta richiamato dall'art. 49, d.lgs. n. 546/1992), giacché il meccanismo cautelare del processo civilistico si fonda su un duplice grado cautelare, previsto dagli articoli 283 e 373 c.p.c., ma rimane ugualmente convinto della affermata esigenza costituzionale di (almeno) un grado cautelare.

E tale unico grado, nella fattispecie qui enunciata, non può che fare capo alla Commissione Tributaria Regionale, che abbia pronunciato la sentenza di appello (in riforma della sentenza di primo grado favorevole al contribuente).

La giurisprudenza della Corte costituzionale non si è sinora specificamente occupata del particolare profilo cautelare qui in esame.

Il Giudice delle leggi ha sin qui affrontato soltanto profili diversi da quelli sopra enunciati con la sentenza n. 165 del 2000 e con le ordinanze n. 325 del 2001, n. 217 del 2000 e n. 119/2007, con le quali sulla questione sono intervenute varie pronunce della Corte costituzionale, tutte dichiarative della infondatezza o manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale o di manifesta inammissibilità della questione.



Con sentenza n. 165/2000 la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità degli articoli 47 e 49 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546; ha rilevato che «la disponibilità di misure cautelari costituisce componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 della Costituzione (sentenze n. 336 del 1998, n. 326 del 1997, n. 249 del 1996, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985)»; che va evitato che «la durata del processo vada a danno dell'attore che ha ragione e che, durante il tempo occorrente per l'accertamento in via ordinaria del suo diritto, è esposto al rischio di subire un danno irreparabile»; che la garanzia costituzionale della tutela cautelare deve ritenersi esaurita nel momento in cui vi sia una pronuncia di merito sulla domanda di tutela; che «la previsione di mezzi di tutela cautelare nelle fasi di giudizio successive a siffatta pronuncia, in favore della parte soccombente nel merito, deve ritenersi rimessa alla discrezionalità del legislatore».

Orbene, nella fattispecie qui in esame, il rischio di danno irreparabile (in presenza di una sentenza annullatoria dell'accertamento in primo grado) nasce, per la prima volta, dalla sentenza di appello che ha «ribaltata» la prima sentenza, sicché sulla domanda di cautela (che non poteva che essere formulata dopo la sentenza di appello) mai vi è stata la pronuncia di un giudice (né mai in precedenza avrebbe potuto esservi). Ond'è che dovrebbe essere ora consentita.

Con l'ordinanza n. 325/2001 la stessa Corte cost. ha dichiarato manifestamente fondata la medesima questione di incostituzionalità ricordando che gli articoli 3 e 24 Costituzione non impongono né il doppio grado cautelare, né la necessaria uniformità tra i vari tipi di processo, sicché la previsione di cui all'art. 373 c.p.c. può restare confinata al processo civile.

Con l'ordinanza n. 217/2000 la Corte ha reiterato la declaratoria di manifesta infondatezza richiamandosi al duplice ordine di argomentazioni, sopraesposto.

Ma nella presente controversia, questo Collegio non invoca affatto né l'allineamento al processo civile, né il doppio grado cautelare ed anzi ne sollecita la previsione costituzionalmente obbligata di una unica istanza cautelare, quando per la prima volta in appello ne sorgano i presupposti e esigenza.

Illuminante è la recente ordinanza della Corte n. 119/2007, anch'essa di manifesta infondatezza della questione di illegittimità sollevata in ordine agli articoli 49, d.lgs. n. 546/1992 e 30, comma 1, della legge delega n. 413/1991, in riferimento ai medesimi parametri di cui agli articoli 3 e 24 cost. dell'art. 49 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546. Qui il Giudice delle leggi ha statuito che «la questione è manifestamente inammissibile, non soltanto perché l'istanza di sospensione è stata reiterata dopo il suo rigetto in limine dell'appello, ma anche perché oggetto del provvedimento di sospensione non potrebbe mai essere la sentenza che ha respinto l'impugnazione, bensì semmai il provvedimento impositivo la cui impugnazione è stata rigettata in primo grado».

Orbene, la presente controversia ha materia ben diversa da quella oggetto della ordinanza della Corte n. 119/2007, sia perché la istanza di sospensione non è stata proposta in sede di appello (il contribuente non ha appellato, avendo ottenuto in primo grado l'annullamento dell'Accertamento), sia perché l'istanza non è stata rigetta in limine dell'appello.

In aderenza all'autorevole insegnamento della stessa ordinanza n. 199/2007 la richiesta di sospensiva qui è incentrata proprio sul «provvedimento impositivo», ossia sulla iscrizione a ruolo, effettuata dall'Agenzia (da cui, a sua volta deriva, la iscrizione ipotecaria effettuata dall'agente della riscossione), in quanto è tale iscrizione (e la sua attuazione mediante ipoteca e consequenziale espropriazione forzata) a costituire il sopravvenuto pericolo di danno grave ed irreparabile, per fronteggiare il quale non può negarsi al contribuente di richiedere ad un Giudice un grado di tutela cautelare. Ed il giudice naturale della cautela non può che essere il giudice «precedente», intendendo per tale il giudice che ha pronunciato la sentenza di secondo grado, impugnata con ricorso per cassazione.

4. — Certamente non è costituzionalmente obbligatorio un parallelismo *ex art. 3 Cost.* di tutela cautelare tra processo tributario e processo civile o anche processo amministrativo; né è determinante la tendenza normativa ad equiparare la disciplina del processo tributario a quella del giudice ordinario di cognizione.

Tuttavia, il diniego di almeno un grado di tutela cautelare, derivante dall'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 546/1992, nella parte in cui esclude la garanzia di un grado di tutela cautelare in ipotesi di danno grave ed irreparabile, sopravvenuto alla sentenza della Commissione Tributaria Regionale (che abbia riformato la sentenza di primo grado pienamente favorevole al contribuente) e derivante da un successivo provvedimento impositivo attuativo della stessa (iscrizione a ruolo e consequenziale iscrizione di ipoteca immobiliare con preannunciata irreversibile espropriazione forzata del patrimonio immobiliare del contribuente) appare in contrasto con gli insegnamenti della Corte costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 111 e 113 Cost.; e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in relazione all'art. 10 Cost.



Circa il parametro dell'art. 3, comma 1, Cost., inteso quale principio di ragionevolezza, appare irrazionale un sistema processuale creato a garanzia di diritti soggettivi tributari (a versare il giusto tributo), ma che contraddittoriamente ne consenta il sacrificio inevitabile ed irreparabile (attraverso il diniego di un grado di tutela cautelare a fronte di atti impositivi esecutivi per la prima volta emessi in esecuzione di una sentenza di secondo grado).

Sempre sotto il parametro della ragionevolezza, non va obliato che la tendenza ad ampliare la sfera della tutela cautelare e ad affermare l'esigenza dell'effettiva è sostanziale tutela dei diritti derivanti dalla normativa comunitaria è presente, da tempo, anche in numerose sentenze della Corte di giustizia (cfr. sentenze Factorame, 19 giugno 1990, in causa C-231/89; Zuckerfabrik, 21 febbraio 1991, in cause C-143/88 e C-92/89; Atlanta, 9 novembre 1989, in causa C-465/92; Kofisa Italia, 11 gennaio 2001, in causa C-1/99).

Nel processo amministrativo l'art. 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, attribui al TAR il potere di emettere ordinanza sospensiva della «esecuzione» dell'atto impugnato qualora fossero stati allegati «danni gravi ed irreparabili». Come è noto, la giurisprudenza creativa dei TAR e del Consiglio di Stato partì da tale ristretta previsione per pervenire alla elaborazione di un ricco e complesso sistema cautelare; dai molteplici contenuti, fino a quando tale ricchezza di forme è stata poi recepita dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, sulla riforma della giustizia amministrativa, che ha introdotto anche il decreto sospensivo presidenziale ed ha fornito una espressa base normativa al potere cautelare del Consiglio di Stato.

Nel processo tributario, già esiste una particolare disposizione espressamente attributiva del potere cautelare in duplice grado anche alle Commissioni regionali, dettata dall'art. 19, comma 2, d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472. Tuttavia la disposizione, pur contemplando il potere sospensivo, ivi compreso quello provvisorio presidenziale, si riferisce unicamente alla materia delle «sanzioni» tributarie amministrative.

Qui il Collegio chiede, più riduttivamente, di consentire che l'unico grado di tutela cautelare possa trovare ingresso nel giudizio di appello, quando in esso per la prima volta se ne profili la giuridica esperibilità.

Appare in contrasto con gli articoli 23 e 24 Cost., l'assoggettamento ad esecuzione forzata (tramite vendita coattiva di beni del supposto debitore tributario) senza che in base alla legge il debitore possa adire un giudice in sede cautelare, secondo un meccanismo che rievoca l'antico «*solve et repete*», sicché, nella fattispecie, solo dopo la sentenza della Corte di cassazione, qualora questa sia a lui favorevole, e solo dopo la vendita coattiva del suo patrimonio il cittadino adire in giudice, per vedersi accogliere o rigettare la sua istanza.

Circa il parametro di cui all'art. 24 cost. va osservato che, nel processo tributario, a differenza del processo civile, l'esecutività è un attributo non della sentenza, ma dell'atto impugnato, sicché, anche secondo la terminologia dell'art. 47, d.lgs. n. 546/1992, la sospensione dell'esecuzione non può che riguardare l'atto attuativo della sentenza; nella concreta fattispecie, della sentenza di secondo grado, impugnata con ricorso per cassazione. Secondo l'insegnamento costante della Corte, la disponibilità di misure cautelari costituisce componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 della Costituzione (sentenze n. 336 del 1998, n. 326 del 1997, n. 249 del 1996, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985). E tale enunciazione è sicuramente riferibile, per la sua generalità, anche al processo tributario. Secondo la stessa Corte vi è l'esigenza di evitare che la durata del processo vada a danno dell'attore che ha ragione e che, durante il tempo occorrente per l'accertamento in via ordinaria del suo diritto, è esposto al rischio di subire un danno irreparabile, quale la vendita forzata di tutti i suoi beni. Risulta allora evidente come la garanzia costituzionale della tutela cautelare debba ritenersi imposta fino al momento in cui non intervenga, nel processo, una pronuncia sul merito dell'istanza stessa.

Circa il parametro di cui all'art. 113 Cost. la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi non può che essere «sempre» ammessa, mentre sembra contraddire la previsione del «sempre» la disposizione di cui all'art. 49, d.lgs. n. 546/1992, che aprioristicamente impedisce un rimedio cautelare avverso l'attuazione di una pretesa tributaria, fondata su una sentenza di secondo grado, che abbia «ribaltato», in appello, una sentenza di primo grado pienamente favorevole al contribuente.

Circa i parametri sul giusto processo di cui agli articoli 111 Cost. e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950, essi qui vengono in rilievo sotto il profilo della ragionevolezza dei tempi, nel senso che il ritardo di giustizia non può tradursi nelle more della sentenza della Corte di cassazione, in perdita irreversibile del patrimonio del contribuente che, in ipotesi, risulterà ivi avere ragione.

La ragionevolezza dei tempi, attiene all'esigenza di evitare che il ritardo nella resa di giustizia, quand'anche sia giustificato ed inevitabile, non abbia a tradursi, attraverso la rapida attuazione della espropriazione forzata, in lesione irreversibile, del patrimonio del contribuente; e ciò soprattutto quando, come nella concreta fattispecie, la tutela interinale del patrimonio del contribuente lasci sopravvivere la iscrizione ipotecaria.



P. Q. M.

Visto gli articoli 23 s.s. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestante infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 111 e 113 Cost. e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in relazione all'art. 10 Cost. nella parte in cui l'art. 49 cit. non prevede, in unico grado, la possibilità di sospensione della sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un «grave ed irreparabile danno», con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile;

Sospende il presente processo sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

Dispone che la segreteria provveda: a) all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; b) alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti processuali costituite; c) alla comunicazione della stessa ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2008.

Il presidente capo della C.T.R.: MERCONE

10C0002

N. 323

*Ordinanza del 27 maggio 2009 emessa dal g.i.p. del Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di Pascali Tonio*

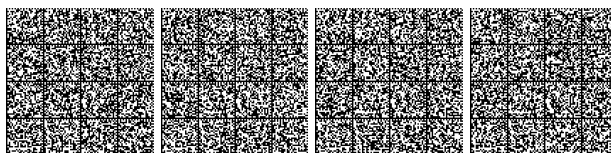
Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool e reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti - Modifiche normative recate dal decreto-legge n. 92 del 1998 - Previsione del sequestro preventivo e, in caso di sentenza di condanna ovvero di applicazione di pena su richiesta delle parti, della confisca obbligatoria del veicolo, non appartenente a terzo estraneo, con il quale è stato commesso il reato - Applicazione anche ai reati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 92 del 2008 - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'imputato dei medesimi reati cui non sarebbero irrogabili altre sanzioni, aventi pari grado di afflittività, per le quali, stante la natura formale di pena, vige il principio di irretroattività della normativa più sfavorevole - Contrasto con l'art. 7 della CEDU, secondo cui non può essere inflitta una pena più grave di quelle che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato.

- Codice penale, artt. 200 e 236; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), artt. 186, comma 2, lett. c), e 187, comma 1, ultimo periodo, modificati dall'art. 4, comma 1, lett. b), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Nella persona del giudice per le indagini preliminari, vista la richiesta del 21 maggio 2009 con la quale il pubblico ministero in sede ha domandato l'emissione del decreto penale di condanna nei riguardi di Pascali Tonio, nato a Lecce il 18 maggio 1975, imputato del reato di cui all'art. 186, commi 1, 2 e 5 codice della strada per essersi posto, in Calimera, il 1° gennaio 2008, alla guida del veicolo Toyota avensis tg. CW471KR, in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche;

Vista la nota pervenuta il 26 maggio 2009 con la quale lo stesso pubblico ministero, ad integrazione dell'anzidetta istanza, ha richiesto, altresì, la confisca dell'autovettura innanzi indicata, di proprietà del Pascali, ai sensi dell'art. 186, comma 2, lettera c), d.lgs. n. 285/1992;



Premesso che, preliminarmente all'adozione del provvedimento di confisca, è la decisione in ordine alla applicabilità della norma dettata dal predetto art. 186, comma 2, lettera c) d.lgs. cit. al caso di specie, posto che il reato risulta commesso nel gennaio del 2008, dunque in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, che, con l'art. 4, ha modificato quell'art. 186 introducendo l'ipotesi della confisca obbligatoria in argomento;

che, infatti, il menzionato art. 4, oltre a modificare i limiti edittali di pena per le varie ipotesi di reato contravvenzionale elencate nel suddetto art. 186, ha novellato la lettera c) del comma 2 del medesimo articolo, prevedendo che, nel caso di guida in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (g/l), «con la sentenza di condanna ovvero di applicazione di pena a richiesta delle parti, anche se è stata applicata la sospensione condizionale della pena, è sempre disposta la confisca del veicolo, con il quale è stato commesso il reato ai sensi dell'art. 240, secondo comma, del codice penale, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato»;

che lo stesso art. 4 del decreto-legge n. 92 del 2008 ha pure modificato l'art. 187, d.lgs. n. 285 del 1992, prevedendo che la norma appena indicata, riguardante la confisca del veicolo, trovi applicazione anche in caso di emissione di sentenza di condanna od applicazione di pena a richiesta delle parti nei riguardi di imputato chiamato a rispondere del reato contravvenzionale di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti;

che, essendo stato espressamente richiamato, dal legislatore della novella, l'art. 240 c.p., non vi dovrebbero essere dubbi che, sotto l'aspetto formale, tale confisca debba essere qualificata come misura di sicurezza patrimoniale: misura, dunque, per la quale (per il rinvio operato dall'art. 236 c.p.) trova applicazione l'art. 200 comma 1 c.p. secondo cui «le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione», con la conseguenza che la confisca del veicolo dovrebbe essere disposta anche nei riguardi di coloro che, imputati del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool (o di quello di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti), risultino destinatari di una sentenza di condanna o di una sentenza di patteggiamento, anche se il reato venne commesso in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 92 del 2008;

che tale soluzione ermeneutica è conforme al pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità che, con riferimento ad altra analoghe forme di confisca, ha sempre affermato che per tali misure, qualificabili come misure di sicurezza e non come pene accessorie o pene *sui generis*, non opera il principio di irretroattività di cui agli articoli 25, secondo comma Cost. e 2 comma 1, c.p., che concerne esclusivamente la pena, bensì il diverso principio dell'applicazione della legge vigente al momento della decisione, fissato dall'art. 200 c.p. (così, tra le tante, Cass., sez. I, 15 gennaio 2009, Bellocchio, rv. 242862; Cass., sez. III, 15 ottobre 2002, Sguario, rv. 222728; Cass., sez. I, 19 maggio 2000, Carrozza, 216185; Cass., sez. I, 19 maggio 1999, Musliu, rv. 213941; Cass., sez. II, 3 ottobre 1996, Sibilis, rv. 207140; Cass., sez. VI, 17 novembre 1995, Borino Marchese, rv. 204119); soluzione, questa, invero contrastata da autorevole dottrina per la quale l'art. 200, comma 1 c.p. sarebbe operante nelle sole ipotesi in cui, con una legge successiva alla commissione del reato, vengano modificate le modalità di esecuzione di una misura di sicurezza.

Considerato, tuttavia, che le norme innanzi delineate, se interpretate in conformità al «diritto vivente» di origine giurisprudenziale, si pongono in contrasto con il principio di legalità di cui alla disposizione contenuta nell'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848: art. 7 secondo cui «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato»;

che la norma dettata dal predetto art. 7 Cedu costituisce «norma interposta», ovvero sub-costituzionale, tra la legge ordinaria e la norma costituzionale contenuta nell'art. 117, primo comma Cost., finendo per integrare e dare contenuto al dettato di quest'ultima, in termini tali che l'eventuale contrasto di una disposizione contenuta in una legge ordinaria — qual è, nella fattispecie, quella derivante dal combinato disposto degli articoli 200 e 236 c.p., 186, comma 2, lettera c), d.lgs. n. 285 del 1992 (e del collegato art. 187, comma 1, stesso d.lgs.) — e la norma della Convenzione, si traduce direttamente in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.;

che tali presupposti per la configurabilità di una questione di legittimità costituzionale sono stati fissati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007: pronunce con le quali la Consulta ha definitivamente chiarito che il giudice è tenuto a valutare la compatibilità costituzionale di ciascuna norma di legge ordinaria, anche nelle materie penalistiche, con le norme della Cedu; compatibilità che va verificata, come gli stessi Giudici delle leggi hanno tenuto a chiarire, non in relazione alle disposizioni della Convenzione in sé considerate, ma in relazione alle norme come prodotto della interpretazione datane della Corte di Strasburgo nelle sue sentenze;

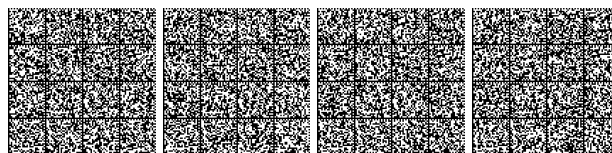


che, proprio con riferimento al principio fissato dal citato art. 7 Cedu, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha puntualizzato che, ai fini della individuazione del concetto di «pena» (della cui più grave disciplina non è consentita l'applicazione se non in relazione ai reati consumati dopo la sua entrata in vigore), la Corte — dunque, anche il giudice nazionale, in quanto giudice dell'interpretazione conforme alla Cedu — deve «essere libera di andare al di là delle apparenze e di valutare essa stessa se una data misura costituisca pena ai sensi di tale norma (...) e che la formulazione dell'art. 7 seconda frase indica che il punto di partenza di ogni valutazione sulla esistenza di una pena consiste nello stabilire se la misura in questione sia stata imposta a seguito di una condanna per un reato ... Al riguardo altri elementi possono essere ritenuti pertinenti: la natura e lo scopo della misura in questione; la sua qualificazione nel diritto interno; le procedure correlate alla sua adozione ed esecuzione» (così nella sent. 9 febbraio 2005, n. 307-A/1995, Welch c. Regno Unito, in cui la Corte ha affermato la violazione dell'art. 7 Cedu in un caso di applicazione retroattiva della confisca di beni disposta nei riguardi di un trafficante di droga condannato a non ridotta pena detentiva);

che, in seguito, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ulteriormente specificato che «la garanzia che sancisce l'art. 7, elemento essenziale della preminenza del diritto, occupa un posto fondamentale nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra il fatto che l'art. 15 non autorizza alcuna deroga (...) esso deve essere interpretato e applicato in modo da assicurare una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (...) l'art. 7, se vieta principalmente di estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, in precedenza, non costituivano dei reati, impone altresì di non applicare la legge penale in maniera estensiva a pregiudizio dell'imputato (...) Ne consegue che la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono (...) La Corte ha dunque il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo al procedimento e alla condanna, esistesse una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non abbia ecceduto i limiti fissati da tale disposizione...» (così nella sent. 20 gennaio 2009, n. 75909/2001, Sud Fondi s.r.l. ed altri c. Italia);

che l'applicazione di tali principi ermeneutici, direttamente integranti (come si è visto) il dettato normativo dell'art. 117 Cost., comporta — in un'ottica di definitivo superamento della precedente, diversa, soluzione privilegiata dalla Consulta con l'ordinanza n. 392 del 1987 — un evidente contrasto con tale disposizione costituzionale della norma di cui al combinato disposto degli articoli 200 e 236 c.p., 186, comma 2, lettera c) d.lgs. n. 285 del 1992 (e del collegato art. 187, comma 1, stesso d.lgs.), e ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché la confisca del veicolo, regolata dalla norma in esame, lungi dal soddisfare un bisogno di natura cautelare, assolve all'evidenza ad una funzione sanzionatoria e meramente repressiva, come si desume dalle circostanze che la misura è applicabile anche quando il veicolo dovesse risultare incidentato e temporaneamente inutilizzabile (perciò privo di attuale pericolosità oggettiva), e che la misura non impedisce in sé l'impiego di altri mezzi da parte dell'imputato, dunque un rischio di recidiva; al di là della «etichetta» formale, la confisca in argomento si traduce in una sanzione patrimoniale di natura repressiva, dunque parificabile, ai fini sopra indicati, alla sanzione penale propria; in secondo luogo perché un'applicazione retroattiva della nuova disciplina che ha introdotto tale forma di confisca comporterebbe un'applicazione estensiva della disposizione penale, sanzionando, in maniera pesantemente pregiudizievole, un soggetto che, all'epoca della commissione del relativo reato, poteva fare affidamento sull'esistenza di una disposizione penale che non prevedeva l'adottabilità di quel tipo di provvedimento ablatorio; né va trascurato, ad ulteriore conferma della natura punitiva di tale misura, che, a norma del comma 7, dell'art. 186, più volte citato (pure modificato dall'art. 4 del decreto-legge n. 92 del 2008), la confisca del veicolo in argomento va disposta anche nei riguardi del conducente che abbia rifiutato di sottoporsi all'esame alcolemico del sangue;

che la correttezza di tali considerazioni trova conforto nella recente ordinanza n. 92 del 2009 con la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione sollevata con riferimento alla disciplina di altra forma di confisca (quella c.d. «per equivalente» di cui agli articoli 322-ter c.p. e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), ha evidenziato come «la mancanza di pericolosità dei beni che sono oggetto della confisca per equivalente, unitamente all'assenza di un «rapporto di pertinenzialità» (inteso come nesso diretto, attuale e strumentale) tra il reato e detti beni, conferiscono all'indicata confisca una connotazione prevalentemente afflittiva, attribuendole, così, una natura «eminentemente sanzionatoria», che impedisce l'applicabilità a tale misura patrimoniale del principio generale dell'art. 200 c.p.»; e «che a tale conclusione si giunge sulla base della duplice considerazione che il secondo comma dell'art. 25 Cost. vieta l'applicazione retroattiva di una sanzione penale, come deve qualificarsi la confisca per equivalente, e che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto in contrasto con i principi sanciti dall'art. 7 della Convenzione l'applicazione retroattiva di una confisca di beni riconducibile proprio ad un'ipotesi di confisca per equivalente (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza n. 307-A/1995, Welch v. Regno Unito)»;



che, nel caso in esame, pare sussistere anche un contrasto tra la più volte richiamata norma di cui al combinato disposto degli articoli 200 e 236 c.p., 186, comma 2, lettera c) d.lgs. n. 285 del 1992 (e del collegato art. 187, comma 1, stesso d.lgs.), e l'art. 3 Cost., in quanto. l'applicazione retroattiva della disciplina della confisca del veicolo nei confronti dell'imputato, chiamato a rispondere di uno di quei reati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore di tale disciplina, che risulti destinatario di condanna o di patteggiamento di pena, finirebbe per comportare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'imputato dei medesimi reati cui non sarebbero irrogabili altre sanzioni, aventi pari grado di afflittività, per le quali, stante la natura formale di pena, vige il principio di irretroattività della normativa più sfavorevole;

Ritenuto, pertanto, che va sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli articoli 200 e 236 del codice penale, 186, comma 2, lettera c) e 187 comma 1, ultimo periodo del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, contenente il «nuovo Codice della strada» (come modificati dall'art. 4, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125), per contrasto con gli articoli 3 e 117 Cost., nella parte in cui consentono il sequestro preventivo e, in caso di sentenza di condanna ovvero di applicazione di pena su richiesta delle parti, la confisca obbligatoria del veicolo, non appartenente a terzo estraneo, con il quale è stato commesso il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool o il reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, anche quando tali reati siano stati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore del suddetto decreto-legge;

che, per le ragioni innanzi esposte, tale questione non è manifestamente infondata ed è rilevante nel procedimento di cui in premessa, in quanto dalla definizione di quella questione dipende la decisione in ordine all'adozione, in sede di emissione del decreto penale (parificato, ad ogni effetto, alla sentenza di condanna), del correlato provvedimento di confisca della vettura di proprietà dell'imputato Pascali, chiamato a rispondere della fattispecie contravvenzionale di cui alla più volte richiamata lettera c) dell'art. 186, comma 2, d.lgs. n. 285 del 1992: essendo stato accertato che lo stesso guidava quell'auto in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, avendo gli inquirenti appurato, a seguito dell'effettuazione di apposito test alcolemico, che lo stesso aveva nel sangue un tasso alcolemico di 1,58 grammi al litro alla prima analisi e di 1,70 grammi al litro alla seconda analisi, dunque superiore al limite di 1,50 grammi al litro fissato da quella disposizione incriminatrice;

P. Q. M.

Letti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;

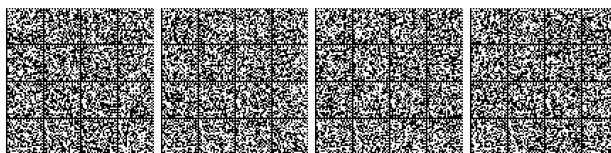
Il g.i.p. solleva la questione di legittimità costituzionale degli artt. 200 e 236 del codice penale, 186, comma 2, lettera c) e 187, comma 1, ultimo periodo del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, contenente il «nuovo codice della strada» (come modificati dall'art. 4 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125), per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nella parte in cui consentono il sequestro preventivo e, in caso di sentenza di condanna ovvero di applicazione di pena su richiesta delle parti, la confisca obbligatoria del veicolo, non appartenente a terzo estraneo, con il quale è stato commesso il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool o il reato di guida in stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti, anche quando tali reati siano stati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore del suddetto decreto-legge;

Sospende il procedimento a carico di Pascali Tonio, sopra generalizzato, e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notifica di copia della presente ordinanza all'indagato e al suo difensore, al pubblico ministero in sede, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Lecce, addì 27 maggio 2009.

Il giudice per le indagini preliminari: APRILE



N. 324

*Ordinanza del 15 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Gubbio
nel procedimento penale a carico di Nakhli Abdessamad*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Attribuzione alla competenza del giudice di pace - Applicabilità dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva - Disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di reato più grave di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di necessaria offensività - Contrasto con il principio di colpevolezza, a fronte di qualsiasi riferimento nella fattispecie all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Lesione del principio di solidarietà - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis* (introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e art. 16, comma 1, ultimo periodo (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis* (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, comma secondo, 27 e 117, primo comma, in relazione al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146), artt. 5, 6 e 16; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 13, 14 e 23.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti dei procedimenti penali n. 24/09 R.G. Dib., n. 1366/09 R.G. not. reato, a carico di Nakhli Abdessamad, nato in Marocco il 6 marzo 1969 e n. 25/09 R.G. Dib. - n. 1431/09 R.G. Not. reato - a carico di Hajjouj Youssef, nato in Marocco il 4 gennaio 1982;

Atteso che i predetti sono entrambi chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 16 legge n. 94/2009, per aver fatto ingresso ovvero per essersi trattenuti nel territorio dello Stato in violazione delle norme in materia di immigrazione commesso, rispettivamente, l'11 agosto 2009 e il 17 agosto 2009;

Atteso che all'udienza del 5 ottobre 2009 il p.m. proponeva eccezione di incostituzionalità della sopra citata norma e questo Giudicante con ordinanza riteneva non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale,

Osserva in particolare quanto segue

La legge 15 luglio 2009, n. 94, all'art. 1, comma 16, lettera *a*) ha introdotto nel «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» il reato contravvenzionale previsto e punito dall'art. 10-*bis* del medesimo d.lgs. n. 286/1998 rubricato «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» a mente del quale «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero che si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale [...]».

Tale norma va peraltro letta in combinato disposto con l'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, all'uopo modificato dalla stessa legge n. 94/2009, il quale prevede, *inter alia*, la sanzione sostitutiva dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato irrogabile dal giudice di pace a seguito della sentenza di condanna per il delitto di cui all'art. 10-*bis* T.U. sull'immigrazione.

La fattispecie introdotta con l'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 manifesta molteplici profili di contrasto con altrettanti principi accolti nella nostra carta costituzionale ed ai quali è opportuno fare riferimento al fine di vagliare la legittimità costituzionale della norma stessa.



1. — Il nostro ordinamento, in accoglimento del principio *cogitationis poenam nemo patitur*, recepisce all'art. 25, secondo comma, Cost. il c.d. principio di materialità in materia penale, in ossequio al quale è necessario, affinché possa dirsi legittimo il ricorso alla sanzione penale da parte del legislatore, che la condotta (*rectius*, il contegno attivo od omissivo) del soggetto agente si materializzi in un comportamento esterno, il quale deve altresì rivelarsi idoneo a determinare una lesione o, quanto meno, una messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma (c.d. principio di necessaria lesività od offensività). Appare *ictu oculi* evidente che la norma in questione difetti di entrambi i requisiti di legittimità cui si è fatto rapido riferimento.

Ed invero, in primo luogo appare senz'altro irrintracciabile qualsiasi profilo di materialità della condotta incriminata dall'art. 10-*bis* posto che la fattispecie incriminatrice, pur sanzionando in apparenza una condotta alternativamente tipizzata nell'azione dell'«ingresso» ovvero nei contegno omissivo del «mancato allontanamento», criminalizza in realtà e semplicemente, in aperto contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., lo status di clandestino, una mera condizione personale del reo, del quale viene *ex lege* presunta la pericolosità.

Tale impostazione, però, come ormai pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza tanto della Corte costituzionale quanto di quella di legittimità, è del tutto impraticabile nel nostro ordinamento costituzionale nel quale non può dirsi consentito l'accertamento del disvalore penale del fatto, in via unica o preponderante, in riferimento alle condizioni personali dell'agente (*cf.* sul punto l'ampio percorso giurisprudenziale della Consulta con riguardo agli artt. 670, 707 e 708 c.p.); si tratta di un limite che con ogni evidenza vincola e conforma la stessa discrezionalità propria dell'organo legislativo all'atto della tipizzazione di una nuova fattispecie incriminatrice.

2. — Altrettanto discutibile il contenuto della norma *de qua* alla luce del principio di necessaria lesività ovvero offensività; principio che, sebbene non trovi riconoscimento espresso in alcuna delle disposizioni della Costituzione, non di meno si pone come corollario ineludibile a tutti gli altri principi costituzionali che informano la disciplina penalistica, contribuendo a definire la fisionomia del c.d. costituzionalismo penale.

Perché possa dirsi rispettato, il principio di offensività richiede che la fattispecie incriminatrice descritta dal legislatore importi una lesione, anche soltanto potenziale nella forma della c.d. messa in pericolo, di un bene giuridico meritevole di tutela con ciò dovendosi intendere, secondo l'interpretazione che appare preferibile, soltanto quel bene giuridico che trovi il proprio riconoscimento diretto o mediato nella Costituzione.

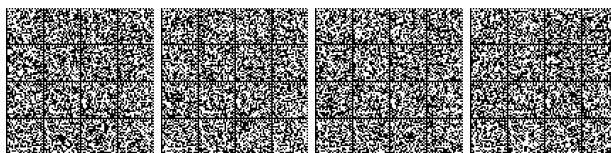
Ora, è oltremodo difficoltoso rintracciare tale lesività nella condotta tipizzata nell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 che appare formulata in chiave di mera disobbedienza delle norme che regolano il controllo dei flussi migratori. E ciò soprattutto alla luce di talune recenti pronunce della Corte costituzionale intervenute in tema di immigrazione sicuramente attinenti al caso che ci interessa.

Prodromiche in tal senso devono considerarsi la sentenza n. 22/2007 la quale ha ritenuto il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286/1998 (inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore) come una «fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» e la n. 78/2007 nella quale si afferma che «il mancato possesso di titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» rappresenta un elemento «che di per sé non è univocamente sintomatico di una particolare pericolosità sociale» del soggetto agente e che «l'ingresso o la presenza illegale del singolo straniero non rappresentano, di per sé, fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante: la relativa incriminazione, pertanto, assume un connotato discriminatorio *ratione subiecti* contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali».

3. — Uno degli elementi di maggior contrasto con il principio costituzionale di colpevolezza ed esigibilità ricavabile dall'art. 27 Cost., così come interpretato dalla Consulta a far luogo dalla celebre pronuncia n. 364/88, attiene la mancata previsione all'interno della fattispecie di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 e contrariamente a quanto previsto nell'analoga ipotesi delittuosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter* dello stesso decreto legislativo n. 286/1998, di «giustificati motivi» che potrebbero legittimare, senza dar luogo ad una scriminante in senso proprio, la presenza dello straniero clandestino sul territorio dello Stato.

Si tratta di questione la cui rilevanza si manifesta assorbente e preponderante, anche in ragione delle perplessità sollevate sul punto da parte del Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle Camere in data 15 luglio 2009 nella quale si legge «suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non prevede l'esimente della permanenza determinata da “giustificato motivo”».

Ancora una volta, peraltro, ci soccorrono talune pronunce della Corte costituzionale dalle quali occorre prendere le mosse al fine di valutare la tenuta costituzionale della norma oggetto di disamina in questa sede.



In particolare, già la pronuncia n. 5/2004 chiariva come la formula «senza giustificato motivo» e formule ad essa equivalenti compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici (ad es., artt. 616, 618 c.p., art. 108, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) per fungere da «valvola di sicurezza» del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché l'inosservanza del precetto appaia concretamente inesigibile in ragione di situazioni ostative a carattere oggettivo o soggettivo astrattamente configurabili in molteplici situazioni quali l'assoluta carenza da parte dello straniero dei mezzi di natura economica necessari per procurarsi il titolo di viaggio, l'assenza di collegamento aereo con Stati nei quali è in atto un conflitto armato, ovvero ancora l'assenza dei documenti necessari per il rimpatrio (ipotesi, questa, tutt'altro che infrequente soprattutto avuto riguardo alla fattispecie *ex art. 10-bis*, d.lgs. n. 286/1998), ecc.

La Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 22/2007 e sempre con riferimento alla fattispecie omologa a quella oggetto di censura in questa sede rappresentata dall'art. 14, comma 5-ter del decreto legislativo n. 286/1998, ha affermato che la formula «senza giustificato motivo». «copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti» e si giustifica, come emerge dalla motivazione della pronuncia richiamata, in ragione della formulazione estremamente limitata del precetto.

Da sottolineare che la stessa giurisprudenza di legittimità si è prontamente adeguata a tale impostazione riconoscendo rilevanza «esimente» non soltanto all'assenza di validi documenti per l'espatrio, ma anche a quella di denaro necessario per il viaggio e a tutte le ulteriori situazioni per cui l'immigrato si trovi senza colpa nell'impossibilità oggettiva o soggettiva di adempiere l'ordine del Questore (*cf. ex multis*, Cass. pen. 31117/2004, Cass. pen. 30774/2006, Cass. pen. 8 febbraio 2008).

Alla luce dell'*iter* giurisprudenziale richiamato, non può che evidenziarsi l'assoluta illegittimità costituzionale della fattispecie qui oggetto di censura nella parte in cui omette radicalmente qualsiasi riferimento all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto.

L'impostazione intransigente voluta dal legislatore impone un intervento correttivo ad opera del Giudice delle leggi per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione in conformità alle proprie precedenti pronunce n. 5/2004 e 22/2007.

4. — Profili ulteriori di contrasto con la Costituzione e segnatamente con l'art. 3, concernono il profilo della ragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza di clandestini nel territorio dello Stato e questo per un molteplice ordine di motivi.

Il principio di sussidiarietà o *extrema ratio* che caratterizza il sistema penale impone di ricorrervi quando nessun altro strumento, civile o amministrativo, si dimostri idoneo alla tutela della fattispecie protetta dalla norma incriminatrice.

Dalla lettura congiunta degli artt. 10-bis e 16 (come modificato dalla legge n. 94/2009) d.lgs. n. 286/1998, emerge chiaramente che l'unico scopo autenticamente perseguito dal legislatore con l'introduzione del nuovo reato di clandestinità sia esclusivamente quello dell'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato.

È tuttavia lecito dubitare che una tale finalità abbisognasse di una incriminazione *ad hoc*, posto che lo stesso obiettivo — prima della novella intervenuta da ultimo — risultava già perfettamente assolto dalla disciplina contenuta all'art. 13 del T.U. immigrazione con il ricorso a sanzioni di natura amministrativa. Se così è, l'ulteriore violazione dell'art. 27 Cost. può essere agevolmente rintracciata nell'uso distorto della sanzione penale da parte del legislatore, impiegata in ultima analisi per finalità di esclusiva deterrenza (*rectius*, prevenzione generale c.d. negativa) con contestuale ed evidente strumentalizzazione del singolo per finalità di politica criminale.

L'art. 27 della Cost. viene ulteriormente in gioco con riferimento al carattere necessariamente personale della responsabilità penale. La norma oggetto di censura in questa sede, infatti, nel condizionare la punibilità del fatto in dipendenza della mera discrezionalità o disponibilità di mezzi da parte dell'autorità amministrativa, sembra disinteressarsi totalmente alla presenza di una condotta cosciente e volontaria del soggetto agente. Semplificando, si può osservare come la norma, a parità di condotta materiale tenuta dall'agente (*id est*, ingresso o permanenza illegale nel territorio dello Stato), distingua ai fini della punibilità fra quanti siano stati destinatari di una espulsione in via amministrativa (ed in tal caso andrà pronunciata sentenza di non luogo a procedere) e quanti, in assenza di un tale provvedimento amministrativo, diventeranno destinatari di una sentenza penale di condanna con tutte le ulteriori conseguenze sostanziali e processuali che questa reca con sé.

In questo modo, però, la responsabilità penale degli imputati viene a dipendere da circostanze completamente estranee alla loro sfera di dominio con ciò dando luogo ad una responsabilità che non può dirsi «personale» e che pertanto contrasta con l'art. 27 Cost. come interpretato dai Giudici delle leggi.



I profili di irragionevolezza contrastanti con l'art. 3 della Costituzione non possono certo dirsi appianati per avere il legislatore previsto, alternativamente alla sanzione sostitutiva dell'espulsione, la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 sottratta, comunque, alla sospensione condizionale della pena (trattandosi di giudizio di competenza del Giudice di pace) e all'oblazione *ex art.* 162 c.p.

Appare in tutta evidenza come si tratti di sanzione priva della benché minima effettività per la pressoché totale insolvibilità degli imputati, oltre che di qualsivoglia efficacia deterrente e funzione rieducativa con l'unico effetto «collaterale» di sicuro sovraccarico del sistema giudiziario.

Esiste, altresì, una conseguenza ancora più irrazionale ed irragionevole derivante dall'impianto caratterizzante la norma di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998: la pena edittale dell'ammenda come comminata, seppur non suscettibile di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena nonché dell'estinzione per oblazione *ex art.* 162 c.p., risulta in ogni caso meno afflittiva dell'eventuale sanzione sostitutiva della espulsione dal territorio dello Stato per un periodo non inferiore a cinque anni, con ciò determinando l'unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale sostituita.

Il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza è ancora più evidente se solo si riflette su una circostanza.

Sino all'intervento della novella, l'espulsione dello straniero come sanzione sostitutiva era applicabile soltanto per pene detentive fino a due anni di reclusione irrogate anche in conseguenza delle diminuenti di rito (patteggiamento, abbreviato, ecc.) e salva in ogni caso l'applicabilità della sospensione della pena *ex art.* 163 c.p.

Esemplificando: prima dell'intervento del legislatore, un clandestino condannato a tre anni di reclusione, poi ridotti a due per la scelta del rito abbreviato o del patteggiamento, poteva essere destinatario della sanzione sostitutiva dell'espulsione solamente se non ricorressero le condizioni per la sospensione condizionale della pena.

Accanto a questa ipotesi, tuttora praticabile, la legge n. 94/2009 consente ora di procedere alla stessa sanzione sostitutiva dell'espulsione per un reato contravvenzionale punito con una sanzione pecuniaria di modesta entità.

L'irragionevolezza manifesta contrastante con l'art. 3 Cost. risiede, allora, nel fatto di rendere applicabile una medesima sanzione sostitutiva (espulsione dello straniero irregolare per un periodo non inferiore a cinque anni) al ricorrere di fattispecie fra loro qualitativamente e quantitativamente incommensurabili: una condanna in concreto fino a due anni nella ipotesi già precedentemente prevista *ex lege* o, dalla novella in poi, nell'ipotesi di condanna alla pena della sola multa per il reato di cui all'art. 10-*bis* T.U. immigrazione.

L'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore è a tal punto evidente da rappresentare uno dei pochi «casi di scuola» al ricorrere dei quali, per stesso riconoscimento della Consulta, alla tessa è consentito intervenire in funzione di riequilibrio sull'impianto sanzionatorio.

Per concludere con i profili di irragionevolezza censurabili per contrasto con l'art. 3 Cost, si consideri, infine, un ultimo rilievo: l'impianto penalistico delle norme contenute nel d.lgs. n. 286/1998 (*id est*, l'art. 10-*bis* da un lato e l'art. 14, comma 5-*ter* dall'altro) configura come fattispecie più lieve e sussidiaria proprio quella rappresentata dal nuovo c. d. reato di clandestinità.

Tuttavia, pur trattandosi di reato meno grave e sussidiario rispetto alla fattispecie *ex art.* 14, comma 5-*ter*, l'attribuzione della nuova fattispecie alla cognizione del giudice di pace (che preclude la sospensione condizionale della pena) nonché la possibile applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione *ex art.* 16, primo comma, ultimo periodo, T.U. Immigrazione, fanno sì che il trattamento sanzionatorio sia in concreto più grave e più affittivo per la fattispecie più lieve e sussidiaria. E ciò con manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5. — I profili di incompatibilità costituzionale che si sono sin qui tratteggiati con riferimento alla fattispecie incriminatrice di base sono suscettibili peraltro di generare prassi decisamente inconciliabili con il principio di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost. allorché venga ravvisato un eventuale concorso di persone nel reato *ex art.* 110 c.p.

Ed infatti, il combinato disposto degli artt. 10-*bis* T.U. immigrazione e 110 c.p. finirebbe per intercettare tutte quelle condotte che, seppur animate esclusivamente da finalità di solidarietà politica, economica e sociale, si pongano in funzione quantomeno agevolatrice dell'ingresso ovvero dell'intrattenimento nel territorio dello Stato del c.d. clandestino, senza peraltro che il legislatore all'uopo distingua — come in altre ipotesi di favoreggiamento altrove tipizzate — fra persone legate da vincolo di parentela con il soggetto irregolare ovvero in posizione di terzietà. Gli esiti di una tale combinazione normativa sono peraltro sicuramente incostituzionali per un duplice ordine di ragioni: da un lato ci si troverebbe al cospetto di una norma che vieta, criminalizzandolo, un dovere di solidarietà sociale imposto dagli artt. 2 e 3 della Costituzione a favore di categorie di individui in condizioni di obiettiva subalternità, difficoltà ed indigenza; dall'altro, per quel che concerne il trattamento sanzionatorio, l'incostituzionalità deriverebbe dall'applicabilità della sola sanzione dell'ammenda per il concorrente che pure fosse a conoscenza dello stato di clandestinità dell'immigrato, residuando la praticabilità della sanzione sostitutiva dell'espulsione solamente per il soggetto *intraneus*.



6. — Residua un ultimo profilo di illegittimità costituzionale della norma censurata stavolta per contrasto con l'art. 117 Cost, primo comma, a mente del quale «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», nonché con gli stessi principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ai quali l'ordinamento italiano si conforma giusto dispositivo dell'art. 10, primo comma, Cost.

Con riferimento al primo dei due profili occorre fare riferimento alle sentenze gemelle della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007 le quali hanno concluso sostenendo come l'attuale primo comma dell'art. 117 della Costituzione, così come risulta dalla modifica riguardante il Titolo V della Costituzione intervenuta ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, consenta di dichiarare l'incostituzionalità di una norma interna in contrasto, *inter alia*, con i vincoli derivanti da obblighi internazionali di fonte pattizia assurgendo quest'ultimi a norme interposte del giudizio di costituzionalità. Il giudice che si trovi ad applicare una norma interna in apparente contrasto con la normativa internazionale in vigore per l'Italia è dapprima tenuto, qualora tale soluzione si riveli percorribile, ad interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, residuando, in caso contrario, l'unica possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo occorre dare atto che il nostro Paese ha sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000 il «Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti»; nel relativo documento, all'art. 6, è stabilito che «ogni Stato Parte adotta misure legislative [...] per conferire il carattere di reato ai sensi del suo diritto interno [...]» ad alcune condotte (traffico di migranti, fabbricazione di falsi documenti di viaggio, fatto di permettere ad una persona che non è cittadina o residente permanente di rimanere nello Stato interessato senza soddisfare i requisiti necessari per permanere legalmente nello Stato, ecc.), all'art. 5, invece, statuisce che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente Protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6», all'art. 16, inoltre, obbliga gli Stati contraenti a prendere «misure adeguate, comprese quelle di carattere legislativo se necessario, per preservare e tutelare i diritti delle persone che sono state oggetto delle condotte di cui all'art. 6», nonché a fornire «un'assistenza adeguata ai migranti la cui vita, o incolumità, è in pericolo dal fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6».

L'insanabile contrasto delle norme pattizie richiamate con la disciplina interna *ex art. 10-bis* T.U. immigrazione emerge per *tabulas* ed è insuscettibile di ricomposizione mediante l'ausilio dell'interpretazione adeguatrice conforme alla norma di fonte sovranazionale ed impone pertanto, sulla scorta delle due pronunce richiamate, il sollevamento della questione di legittimità costituzionale da parte del giudice che sia chiamato ad applicarle.

Con riferimento ai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti *ex art. 10* Cost., la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 rappresenta senz'altro un osservatorio privilegiato dal quale estrapolare principi vincolanti per il nostro ordinamento *ex art. 10* Cost., e quindi senza la necessità di una ratifica formale da parte dello Stato.

L'art. 13 della Dichiarazione Universale afferma «Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese». Parimenti, il seguente art. 14 chiarisce come «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalla persecuzioni [...]» ed il successivo art. 23 proclama il diritto di ogni individuo alla possibilità di assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana.

Si tratta di disposizioni, assieme ad altre parimenti di fonte internazionalistica, che impediscono al legislatore di ricollegare in ragione della sola condizione di migrante — sia pure non regolare — disciplina e trattamenti deteriori rispetto a quel *minimum* di garanzie rintracciabili nei cc.dd. principi fondamentali inalienabili e garantiti indifferentemente a ciascuno per il solo fatto di essere «persona».

Trattandosi peraltro di disposizioni internazionali generalmente riconosciute la relativa inosservanza andrà sollevata più propriamente con riferimento all'art. 10 della Costituzione.

Dai rilievi che precedono consegue con chiarezza la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Quanto alla rilevanza della questione ai fini del decidere si evidenzia come i procedimenti penali in epigrafe riguardano in via immediata ed esclusiva l'applicazione della fattispecie contravvenzionale introdotta all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 con possibile applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione *ex art. 16*, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 e che, nel caso di declaratoria di incostituzionalità, gli imputati andrebbero assolti per i fatti loro ascritti.



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16 comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 286/1998 e 62-bis del decreto legislativo n. 274/2000, introdotti dall'art. 1, commi 16 e 17 della legge n. 94/2009, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 25, 27 e 117 della Costituzione;

Sospende i processi in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che l'ordinanza, di cui è stata data lettura alle parti all'udienza del 5 ottobre 2009, sia notificata agli imputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Gubbio, addì 14 ottobre 2009

Il giudice pace: SMACCHI

10C0004

N. 325

*Ordinanza del 15 ottobre 2009 emessa dal Giudice di pace di Gubbio
nel procedimento penale a carico di Hajjouj Yussef*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Attribuzione alla competenza del giudice di pace - Applicabilità dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva - Disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di reato più grave di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Violazione del principio di necessaria offensività - Contrasto con il principio di colpevolezza, a fronte di qualsiasi riferimento nella fattispecie all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale - Lesione del principio di solidarietà - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

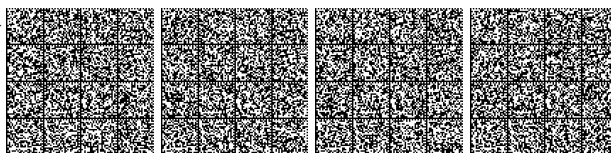
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis (introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94) e art. 16, comma 1, ultimo periodo (come modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94); decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis (aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. d), legge 15 luglio 2009, n. 94).
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 25, comma secondo, 27 e 117, primo comma, in relazione al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146), artt. 5, 6 e 16; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 13, 14 e 23.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti dei procedimenti penali n. 24/09 R.G. Dib., n. 1366/09 R.G. not. reato, a carico di Nakhli Abdessamad, nato in Marocco il 6 marzo 1969 e n. 25/09 R.G. Dib., n. 1431/09 R.G. not. reato - a carico di Hajjouj Yussef, nato in Marocco il 4 gennaio 1982;

Atteso che i predetti sono entrambi chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 10-bis, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 16, legge n. 94/2009, per aver fatto ingresso ovvero per essersi trattenuti nel territorio dello Stato in violazione delle norme in materia di immigrazione commesso, rispettivamente, l'11 agosto 2009 e il 17 agosto 2009;

Atteso che all'udienza del 5 ottobre 2009 il p.m. proponeva eccezione di incostituzionalità della sopra citata norma e questo Giudicante con ordinanza riteneva non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale,



Osserva in particolare quanto segue

La legge 15 luglio 2009, n. 94, all'art. 1, comma 16, lettera *a*) ha introdotto nel «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» il reato contravvenzionale previsto e punito dall'art. 10-*bis* del medesimo d.lgs. n. 286/1998 rubricato «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» a mente del quale «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero che si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 del codice penale [...]».

Tale norma va peraltro letta in combinato disposto con l'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, all'uopo modificato dalla stessa legge n. 94/2009, il quale prevede, *inter alia*, la sanzione sostitutiva dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato irrogabile dal giudice di pace a seguito della sentenza di condanna per il delitto di cui all'art. 10-*bis* T.U. sull'immigrazione.

La fattispecie introdotta con l'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 manifesta molteplici profili di contrasto con altrettanti principi accolti nella nostra Carta costituzionale ed ai quali è opportuno fare riferimento al fine di vagliare la legittimità costituzionale della norma stessa.

1. — Il nostro ordinamento, in accoglimento del principio *cogitationis poenam nemo patitur*, recepisce all'art. 25, secondo comma, Cost. il c.d. principio di materialità in materia penale, in ossequio al quale è necessario, affinché possa dirsi legittimo il ricorso alla sanzione penale da parte del legislatore, che la condotta (*rectius*, il contegno attivo od omissivo) del soggetto agente si materializzi in un comportamento esterno, il quale deve altresì rivelarsi idoneo a determinare una lesione o, quanto meno, una messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma (c.d. principio di necessaria lesività od offensività). Appare *ictu oculi* evidente che la norma in questione difetti di entrambi i requisiti di legittimità cui si è fatto rapido riferimento.

Ed invero, in primo luogo appare senz'altro irrintracciabile qualsiasi profilo di materialità della condotta incriminata dall'art. 10-*bis* posto che la fattispecie incriminatrice, pur sanzionando in apparenza una condotta alternativamente tipizzata nell'azione dell'«ingresso» ovvero nei contegno omissivo del «mancato allontanamento», criminalizza in realtà e semplicemente, in aperto contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., lo *status* di clandestino, una mera condizione personale del reo, del quale viene *ex lege* presunta la pericolosità.

Tale impostazione, però, come ormai pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza tanto della Corte costituzionale quanto di quella di legittimità, è del tutto impraticabile nel nostro ordinamento costituzionale nel quale non può dirsi consentito l'accertamento del disvalore penale del fatto, in via unica o preponderante, in riferimento alle condizioni personali dell'agente (*cf.* sul punto l'ampio percorso giurisprudenziale della Consulta con riguardo agli artt. 670, 707 e 708 c.p.); si tratta di un limite che con ogni evidenza vincola e conforma la stessa discrezionalità propria dell'organo legislativo all'atto della tipizzazione di una nuova fattispecie incriminatrice.

2. — Altrettanto discutibile il contenuto della norma *de qua* alla luce del principio di necessaria lesività ovvero offensività; principio che, sebbene non trovi riconoscimento espresso in alcuna delle disposizioni della Costituzione, non di meno si pone come corollario ineludibile a tutti gli altri principi costituzionali che informano la disciplina penalistica, contribuendo a definire la fisionomia del c.d. costituzionalismo penale.

Perché possa dirsi rispettato, il principio di offensività richiede che la fattispecie incriminatrice descritta dal legislatore importi una lesione, anche soltanto potenziale nella forma della c.d. messa in pericolo, di un bene giuridico meritevole di tutela con ciò dovendosi intendere, secondo l'interpretazione che appare preferibile, soltanto quel bene giuridico che trovi il proprio riconoscimento diretto o mediato nella Costituzione.

Ora, è oltremodo difficoltoso rintracciare tale lesività nella condotta tipizzata nell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 che appare formulata in chiave di mera disobbedienza delle norme che regolano il controllo dei flussi migratori. E ciò soprattutto alla luce di talune recenti pronunce della Corte costituzionale intervenute in tema di immigrazione sicuramente attinenti al caso che ci interessa.

Prodromiche in tal senso devono considerarsi la sentenza n. 22/2007 la quale ha ritenuto il reato di cui all'art. 14 comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286/1998 (inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore) come una «fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» e la n. 78/2007 nella quale si afferma che «il mancato possesso di titolo abilitativo alla permanenza nello Stato» rappresenta un



elemento «che di per sé non è univocamente sintomatico di una particolare pericolosità sociale» del soggetto agente e che «l'ingresso o la presenza illegale del singolo straniero non rappresentano, di per sé, fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante: la relativa incriminazione, pertanto, assume un connotato discriminatorio *ratione subiecti* contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali».

3. — Uno degli elementi di maggior contrasto con il principio costituzionale di colpevolezza ed esigibilità ricavabile dall'art. 27 Cost., così come interpretato dalla Consulta a far luogo dalla celebre pronuncia n. 364/88, attiene alla mancata previsione all'interno della fattispecie di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 e contrariamente a quanto previsto nell'analoga ipotesi delittuosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter* dello stesso decreto legislativo n. 286/1998, di «giustificati motivi» che potrebbero legittimare, senza dar luogo ad una scriminante in senso proprio, la presenza dello straniero clandestino sul territorio dello Stato.

Si tratta di questione la cui rilevanza si manifesta assorbente e preponderante, anche in ragione delle perplessità sollevate sul punto da parte del Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle Camere in data 15 luglio 2009 nella quale si legge «suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non prevede l'esimente della permanenza determinata da “giustificato motivo”».

Ancora una volta, peraltro, ci soccorrono talune pronunce della Corte costituzionale dalle quali occorre prendere le mosse al fine di valutare la tenuta costituzionale della norma oggetto di disamina in questa sede.

In particolare, già la pronuncia n. 5/2004 chiariva come la formula «senza giustificato motivo» e formule ad essa equivalenti compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici (ad es., artt. 616, 618 c.p., art. 108, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) per fungere da «valvola di sicurezza» del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché l'inosservanza del precetto appaia concretamente inesigibile in ragione di situazioni ostative a carattere oggettivo o soggettivo astrattamente configurabili in molteplici situazioni quali l'assoluta carenza da parte dello straniero dei mezzi di natura economica necessari per procurarsi il titolo di viaggio, l'assenza di collegamento aereo con Stati nei quali è in atto un conflitto armato, ovvero ancora l'assenza dei documenti necessari per il rimpatrio (ipotesi, questa, tutt'altro che infrequente soprattutto avuto riguardo alla fattispecie *ex art. 10-bis*, d.lgs. n. 286/1998), ecc.

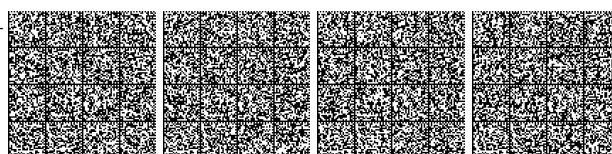
La Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 22/2007 e sempre con riferimento alla fattispecie omologa a quella oggetto di censura in questa sede rappresentata dall'art. 14, comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286/1998, ha affermato che la formula «senza giustificato motivo», «copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti» e si giustifica, come emerge dalla motivazione della pronuncia richiamata, in ragione della formulazione estremamente limitata del precetto.

Da sottolineare che la stessa giurisprudenza di legittimità si è prontamente adeguata a tale impostazione riconoscendo rilevanza «esimente» non soltanto all'assenza di validi documenti per l'espatrio, ma anche a quella di denaro necessario per il viaggio e a tutte le ulteriori situazioni per cui l'immigrato si trovi senza colpa nell'impossibilità oggettiva o soggettiva di adempiere l'ordine del Questore (*cf. ex multis*, Cass. pen. 31117/2004, Cass. pen. 30774/2006, Cass. pen. 8 febbraio 2008).

Alla luce dell'*iter* giurisprudenziale richiamato, non può che evidenziarsi l'assoluta illegittimità costituzionale della fattispecie qui oggetto di censura nella parte in cui omette radicalmente qualsiasi riferimento all'eventuale presenza di motivi ostativi all'osservanza del precetto.

L'impostazione intransigente voluta dal legislatore impone un intervento correttivo ad opera del Giudice delle leggi per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione in conformità alle proprie precedenti pronunce n. 5/2004 e 22/2007.

4. — Profili ulteriori di contrasto con la Costituzione e segnatamente con l'art. 3, concernono il profilo della ragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza di clandestini nel territorio dello Stato e questo per un molteplice ordine di motivi.



Il principio di sussidiarietà o *extrema ratio* che caratterizza il sistema penale impone di ricorrervi quando nessun altro strumento, civile o amministrativo, si dimostri idoneo alla tutela della fattispecie protetta dalla norma incriminatrice. Dalla lettura congiunta degli artt. 10-*bis* e 16 (come modificato dalla legge n. 94/2009) d.lgs. n. 286/1998, emerge chiaramente che l'unico scopo autenticamente perseguito dal legislatore con l'introduzione del nuovo reato di clandestinità sia esclusivamente quello dell'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato.

È tuttavia lecito dubitare che una tale finalità abbisognasse di una incriminazione *ad hoc*, posto che lo stesso obiettivo — prima della novella intervenuta da ultimo — risultava già perfettamente assolto dalla disciplina contenuta all'art. 13 del T.U. immigrazione con il ricorso a sanzioni di natura amministrativa. Se così è, l'ulteriore violazione dell'art. 27 Cost. può essere agevolmente rintracciata nell'uso distorto della sanzione penale da parte del legislatore, impiegata in ultima analisi per finalità di esclusiva deterrenza (*rectius*, prevenzione generale c.d. negativa) con contestuale ed evidente strumentalizzazione del singolo per finalità di politica criminale.

L'art. 27 della Cost. viene ulteriormente in gioco con riferimento al carattere necessariamente personale della responsabilità penale. La norma oggetto di censura in questa sede, infatti, nel condizionare la punibilità del fatto in dipendenza della mera discrezionalità o disponibilità di mezzi da parte dell'autorità amministrativa, sembra disinteressarsi totalmente alla presenza di una condotta cosciente e volontaria del soggetto agente. Semplificando, si può osservare come la norma, a parità di condotta materiale tenuta dall'agente (*id est*, ingresso o permanenza illegale nel territorio dello Stato), distingua ai fini della punibilità fra quanti siano stati destinatari di una espulsione in via amministrativa (ed in tal caso andrà pronunciata sentenza di non luogo a procedere) e quanti, in assenza di un tale provvedimento amministrativo, diventeranno destinatari di una sentenza penale di condanna con tutte le ulteriori conseguenze sostanziali e processuali che questa reca con sé.

In questo modo, però, la responsabilità penale degli imputati viene a dipendere da circostanze completamente estranee alla loro sfera di dominio con ciò dando luogo ad una responsabilità che non può dirsi «personale» e che pertanto contrasta con l'art. 27 Cost. come interpretato dai Giudice delle leggi.

I profili di irragionevolezza contrastanti con l'art. 3 della Costituzione non possono certo dirsi appianati per avere il legislatore previsto, alternativamente alla sanzione sostitutiva dell'espulsione, la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 sottratta, comunque, alla sospensione condizionale della pena (trattandosi di giudizio di competenza del Giudice di pace) e all'oblazione *ex art.* 162 c.p.

Appare in tutta evidenza come si tratti di sanzione priva della benché minima effettività per la pressoché totale insolvibilità degli imputati, oltre che di qualsivoglia efficacia deterrente e funzione rieducativa con l'unico effetto «collaterale» di sicuro sovraccarico del sistema giudiziario.

Esiste, altresì, una conseguenza ancora più irrazionale ed irragionevole derivante dall'impianto caratterizzante la norma di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998: la pena edittale dell'ammenda come comminata, seppur non suscettibile di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena nonché dell'estinzione per oblazione *ex art.* 162 c.p., risulta in ogni caso meno afflittiva dell'eventuale sanzione sostitutiva della espulsione dal territorio dello Stato per un periodo non inferiore a cinque anni, con ciò determinando l'unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale sostituita.

Il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza è ancora più evidente se solo si riflette su una circostanza.

Sino all'intervento della novella, l'espulsione dello straniero come sanzione sostitutiva era applicabile soltanto per pene detentive fino a due anni di reclusione irrogate anche in conseguenza delle diminuenti di rito (patteggiamento, abbreviato, ecc.) e salva in ogni caso l'applicabilità della sospensione della pena *ex art.* 163 c.p.

Esemplificando: prima dell'intervento del legislatore, un clandestino condannato a tre anni di reclusione, poi ridotti a due per la scelta del rito abbreviato o del patteggiamento, poteva essere destinatario della sanzione sostitutiva dell'espulsione solamente se non ricorressero le condizioni per la sospensione condizionale della pena.

Accanto a questa ipotesi, tuttora praticabile, la legge n. 94/2009 consente ora di procedere alla stessa sanzione sostitutiva dell'espulsione per un reato contravvenzionale punito con una sanzione pecuniaria di modesta entità.



L'irragionevolezza manifesta contrastante con l'art. 3 Cost. risiede, allora, nel fatto di rendere applicabile una medesima sanzione sostitutiva (espulsione dello straniero irregolare per un periodo non inferiore a cinque anni) al ricorrere di fattispecie fra loro qualitativamente e quantitativamente incommensurabili: una condanna in concreto fino a due anni nella ipotesi già precedentemente prevista *ex lege* o, dalla novella in poi, nell'ipotesi di condanna alla pena della sola multa per il reato di cui all'art. 10-*bis* T.U. immigrazione.

L'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore è a tal punto evidente da rappresentare uno dei pochi «casi di scuola» al ricorrere dei quali, per stesso riconoscimento della Consulta, alla tessa è consentito intervenire in funzione di riequilibrio sull'impianto sanzionatorio.

Per concludere con i profili di irragionevolezza censurabili per contrasto con l'art. 3 Cost, si consideri, infine, un ultimo rilievo: l'impianto penalistico delle norme contenute nel d.lgs. n. 286/1998 (*id est*, l'art. 10-*bis* da un lato e l'art. 14, comma 5-*ter* dall'altro) configura come fattispecie più lieve e sussidiaria proprio quella rappresentata dal nuovo c. d. reato di clandestinità.

Tuttavia, pur trattandosi di reato meno grave e sussidiario rispetto alla fattispecie *ex art.* 14, comma 5-*ter*, l'attribuzione della nuova fattispecie alla cognizione del giudice di pace (che preclude la sospensione condizionale della pena) nonché la possibile applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione *ex art.* 16, primo comma ultimo periodo, T.U. Immigrazione, fanno sì che il trattamento sanzionatorio sia in concreto più grave e più affittivo per la fattispecie più lieve e sussidiaria. E ciò con manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

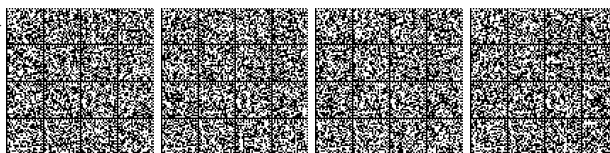
5. — I profili di incompatibilità costituzionale che si sono sin qui tratteggiati con riferimento alla fattispecie incriminatrice di base sono suscettibili peraltro di generare prassi decisamente inconciliabili con il principio di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, cost. allorquando venga ravvisato un eventuale concorso di persone nel reato *ex art.* 110 c.p.

Ed infatti, il combinato disposto degli artt. 10-*bis* T.U. immigrazione e 110 c.p. finirebbe per intercettare tutte quelle condotte che, seppur animate esclusivamente da finalità di solidarietà politica, economica e sociale, si pongano in funzione quantomeno agevolatrice dell'ingresso ovvero dell'intrattenimento nel territorio dello Stato del c.d. clandestino, senza peraltro che il legislatore all'uopo distingua — come in altre ipotesi di favoreggiamento altrove tipizzate — fra persone legate da vincolo di parentela con il soggetto irregolare ovvero in posizione di terzietà. Gli esiti di una tale combinazione normativa sono peraltro sicuramente incostituzionali per un duplice ordine di ragioni: da un lato ci si troverebbe al cospetto di una norma che vieta, criminalizzandolo, un dovere di solidarietà sociale imposto dagli artt. 2 e 3 della Costituzione a favore di categorie di individui in condizioni di obiettiva subalternità, difficoltà ed indigenza; dall'altro, per quel che concerne il trattamento sanzionatorio, l'incostituzionalità deriverebbe dall'applicabilità della sola sanzione dell'ammenda per il concorrente che pure fosse a conoscenza dello stato di clandestinità dell'immigrato, residuando la praticabilità della sanzione sostitutiva dell'espulsione solamente per il soggetto *intra-neus*.

6. — Residua un ultimo profilo di illegittimità costituzionale della norma censurata stavolta per contrasto con l'art. 117 Cost, primo comma, a mente del quale «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», nonché con gli stessi principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ai quali l'ordinamento italiano si conforma giusto dispositivo dell'art. 10, primo comma, Cost.

Con riferimento al primo dei due profili occorre fare riferimento alle sentenze gemelle della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007 le quali hanno concluso sostenendo come l'attuale primo comma dell'art. 117 della Costituzione, così come risulta dalla modifica riguardante il Titolo V della Costituzione intervenuta ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, consenta di dichiarare l'incostituzionalità di una norma interna in contrasto, *inter alia*, con i vincoli derivanti da obblighi internazionali di fonte pattizia assurgendo quest'ultimi a norme interposte del giudizio di costituzionalità. Il giudice che si trovi ad applicare una norma interna in apparente contrasto con la normativa internazionale In vigore per l'Italia è dapprima tenuto, qualora tale soluzione si riveli percorribile, ad interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, residuando, in caso contrario, l'unica possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo occorre dare atto che il nostro Paese ha sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000 il «Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti»; nel relativo documento, all'art. 6, è stabilito che «ogni Stato Parte adotta misure legislative [...] per conferire il carattere di reato ai sensi del suo diritto interno [...]» ad alcune condotte (traffico di migranti, fabbricazione di falsi documenti di viaggio, fatto di permettere ad una persona che non



è cittadina o residente permanente di rimanere nello Stato interessato senza soddisfare i requisiti necessari per permanere legalmente nello Stato, ecc.), all'art. 5, invece, statuisce che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente Protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6», all'art. 16, inoltre, obbliga gli Stati contraenti a prendere «misure adeguate, comprese quelle di carattere legislativo se necessario, per preservare e tutelare i diritti delle persone che sono state oggetto delle condotte di cui all'art. 6», nonché a fornire «un'assistenza adeguata ai migranti la cui vita, o incolumità, è in pericolo dal fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6».

L'insanabile contrasto delle norme pattizie richiamate con la disciplina interna *ex art. 10-bis* T.U. immigrazione emerge per *tabulas* ed è insuscettibile di ricomposizione mediante l'ausilio dell'interpretazione adeguatrice conforme alla norma di fonte sovranazionale ed impone pertanto, sulla scorta delle due pronunce richiamate, il sollevamento della questione di legittimità costituzionale da parte del giudice che sia chiamato ad applicarle.

Con riferimento ai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti *ex art. 10* Cost., la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 rappresenta senz'altro un osservatorio privilegiato dal quale estrapolare principi vincolanti per il nostro ordinamento *ex art. 10* Cost., e quindi senza la necessità di una ratifica formale da parte dello Stato.

L'art. 13 della Dichiarazione Universale afferma «Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese». Parimenti, il seguente art. 14 chiarisce come «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalla persecuzioni e [...]» ed il successivo art. 23 proclama il diritto di ogni individuo alla possibilità di assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana.

Si tratta di disposizioni, assieme ad altre parimenti di fonte internazionalistica, che impediscono al legislatore di ricollegare in ragione della sola condizione di migrante — sia pure non regolare — disciplina e trattamenti deteriori rispetto a *quel minimum* di garanzie rintracciabili nei cc.dd. principi fondamentali inalienabili e garantiti indifferentemente a ciascuno per il solo fatto di essere «persona».

Trattandosi peraltro di disposizioni internazionali generalmente riconosciute la relativa inosservanza andrà sollevata più propriamente con riferimento all'art. 10 della Costituzione.

Dai rilievi che precedono consegue con chiarezza la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Quanto alla rilevanza della questione ai fini del decidere si evidenzia come i procedimenti penali in epigrafe riguardano in via immediata ed esclusiva l'applicazione della fattispecie contravvenzionale introdotta all'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998 con possibile applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione *ex art. 16*, primo comma, d.lgs. n. 286/1998 e che, nel caso di declaratoria di incostituzionalità, gli imputati andrebbero assolti per i fatti loro ascritti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16 comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 286/1998 e 62-bis del decreto legislativo n. 274/2000, introdotti dall'art. 1, commi 16 e 17 della legge n. 94/2009, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 25, 27 e 117 della Costituzione;

Sospende i processi in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che l'ordinanza, di cui è stata data lettura alle parti all'udienza del 5 ottobre 2009, sia notificata agli imputati, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Gubbio, addì 14 ottobre 2009

Il giudice pace: SMACCHI



N. 326

*Ordinanza del 2 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Hamza Khiari ed altri*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza - 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 personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- 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. 2, 3, 25, comma secondo, e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che:

in data 23 settembre 2009 l'Ufficiale di P.G. del Commissariato di pubblica sicurezza di Vigevano inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano, richiesta di autorizzazione (n. 4829/09 di Prot.) alla presentazione immediata — ai sensi dell'art. 20-ter del d.lgs. n. 274/2000 e successive modifiche — degli imputati Hamza Khiari, Menaouiri Mounir e Neffati Abdelwahed, in relazione all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 perché si trattenevano nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni inerenti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello stato;

con provvedimento in data 26 settembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la Polizia giudiziaria alla presentazione immediata degli imputati, come sopra identificati, avanti il giudice di pace per l'udienza del 5 ottobre 2009 alla quale, gli imputati stessi comparivano assistiti dal difensore che, preliminarmente, chiedeva un termine a difesa;

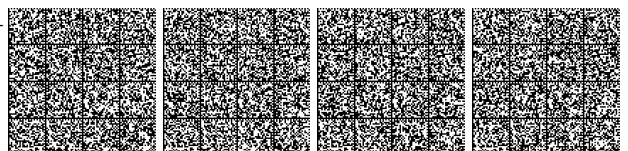
all'odierna udienza, la difesa sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 come introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94, in relazione agli artt. 2, 3 primo comma e 10, 25 secondo comma e 27 primo comma della Costituzione;

O S S E R V A

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 come introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

a) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano.

La irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato è costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-bis. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, stru-



mentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

La irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da euro 5.000 ad euro 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale sostituita). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal GdP, laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14, comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio di una mera sanzione, se pur elevata (da euro 5.000 ad euro 10.000) e non obblazionabile *ex art.* 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto, i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva.

b) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998.

La irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14, comma 5-ter del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-bis risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter che è più grave ed assorbe la contravvenzione predetta.

c) Violazione dell'art. 3 e 25, secondo comma della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.

Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo.

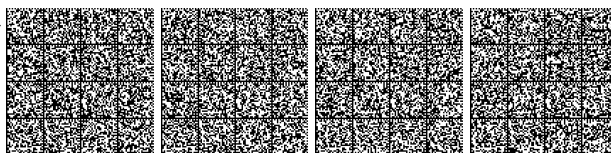
d) Violazione dell'art. 97, primo comma della Costituzione.

Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori incombeni di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.

e) Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La nuova fattispecie, infine, appare in contrasto con l'articolo 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e che richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

In sintesi, per tutto quanto in precedenza esposto, la questione di costituzionalità come sopra enunciata, appare a questo Giudice rilevante e comunque, non manifestamente infondata. Inoltre la rilevanza nel processo in oggetto, deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.



P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva 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 artt. 2, 3, 25 comma 2 e 97 nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

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.

Vigevano, addì 2 novembre 2009

Il giudice di pace: QUARONI

10C0006

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-03) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 190,00
€ **180,50**
€ 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

